

# Analisis Proses Pengambilan Keputusan Inggris Terkait Krisis

Suriah 2013

Bayu Septian

NIM: 125120400111070



**Program Studi Hubungan Internasional**

**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

**Universitas Brawijaya Malang**

**2018**

## KATA PENGANTAR

Segala puji syukur kepada Keluarga dan para sahabat atas dukungan dan motivasi-nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi dengan judul "Analisa Proses Pengambilan Keputusan Inggris terkait Krisis Suriah 2013" Skripsi ini ditulis dengan tujuan untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar sarjana Ilmu Hubungan Internasional pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya Malang. Penulis sangat menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu kritik dan saran merupakan sesuatu yang berharga bagi penulis sebagai perbaikan dalam penulisan selanjutnya.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam proses pembuatan skripsi, antara lain:

1. Kedua Orang tua dan 2 bersaudara lainnya, dan seluruh Keluarga di Malang yang senantiasa mendukung penulis selama proses penyusunan skripsi dalam bentuk doa sebagai penyemangat maupun dalam bentuk bantuan finansial sebagai penunjang kehidupan penulis.
2. Kepada Reza Triarda S.Sos., M.A dan Asih Purwanti selaku Pembimbing Pertama, Achmad Fathoni Kurniawan selaku Dosen Pembimbing Kedua, yang telah memberikan arahan, waktu, pemikiran, masukan, kritik, dan semangat yang sangat membantu penulis dalam penyusunan skripsi.
3. Kepada "UNI JAROPAH" yang selalu memberi semangat dan motivasi dalam bentuk guyon dan perkopian serta sangat membantu mengurangi stress pada saat penyusunan skripsi.
4. Kepada kawan-kawan HI UB 2012 yang telah memberikan beban moral terhadap penulis agar dapat mengerjakan skripsi dengan lancar.
5. Dan kepada semua pihak yang turut membantu penulis dalam penyusunan skripsi ini yang mungkin tidak disadari oleh penulis, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas bantuan yang diberikan sehingga penulis berhasil menyelesaikan skripsi ini.

## ABSTRAK

### ANALISIS PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN INGGRIS TERKAIT KRISIS SURIAH 2013

Oleh: Bayu Septian

---

Pada tahun 2013 krisis di Suriah telah memasuki tahun ke-2, rezim pemerintah dan kelompok oposisi belum menemukan kata sepakat untuk menyelesaikan konflik politik. Serangkaian embargo, sanksi ekonomi tekanan otoritas organisasi internasional seperti Liga Arab, PBB belum mampu menghentikan pertumpahan darah di Suriah. 21 Agustus 2013 terjadi insiden serangan sebuah roket yang menewaskan ratusan orang terjadi di kota Ghouta, negara-negara barat sepakat bahwa rezim Bashar Al-Assad adalah otak dibalik insiden tersebut. Inggris bersikap reaktif mengutuk kejadian tersebut dan berupaya memberikan respon keras terhadap rezim Assad. Pemerintah Inggris mengajukan mosi ke parlemen untuk melakukan debat dan pemungutan suara menyangkut opsi intervensi militer Inggris di Suriah. Dalam forum debat tersebut pemerintah menyampaikan argumentasinya mengapa Inggris perlu melakukan intervensi militer di Suriah, alasan yang disampaikan oleh pemerintah yaitu rezim Assad telah melanggar HAM dan hukum internasional. Wacana tersebut mendapat pertentangan dari kubu parlemen Inggris menanggapi opsi intervensi militer Inggris di Suriah dengan menitik beratkan pada landasan hukum dan unsur legalitas intervensi militer. Setelah dilakukan pemungutan suara, hasilnya menyatakan bahwa mayoritas anggota parlemen Inggris menolak mosi intervensi militer di Suriah yang diajukan pemerintah. Pada akhirnya pemerintah Inggris membatalkan opsi intervensi militer Inggris ke Suriah dan menghormati keputusan para anggota dewan parlemen. Penelitian ini bertujuan untuk dapat melihat bagaimana proses pengambilan keputusan Inggris terkait krisis yang terjadi di Suriah pada tahun 2013. Teori yang digunakan penulis yaitu Birokrasi Politik dari Graham T. Allison dengan menggunakan pendekatan model III mengidentifikasi aktor-aktor siapa saja yang terlibat dan bagaimana proses tarik menarik kepentingan dari para aktor tersebut.

**Kata Kunci:** Krisis Suriah, Inggris, Intervensi Militer, Graham T. Allison, Birokrasi Politik.

**ABSTRACT****AN ANALYSIS OF UK'S DECISION MAKING PROCESS ON SYRIA CRISIS  
2013**

By: Bayu Septian

---

On 2013 Syria's crisis has reached second years, both sides government and opposition has not compromised for political solution to make a peace. A series of embargoes, economic sanctions under the authority of international organizations such as the Arab League, UN has not been able to stop the bloodshed in Syria. On August 21, 2013 hundred civilian died by an rocket exploded in Ghouta, western countries conclude Bashar Al-Assad regime's as the main actor behind the attack. United Kingdom condemned the attack and calls for international measure against Syria, British government giving motion to parliament to debate and vote about possible military action in Syria. On that debate government explain why British should involve military action in Syria, the use of chemical weapons is a war crime under customary law and a crime against humanity, and that the principle of humanitarian intervention provides a sound legal basis for taking action. The discourse received opposition from the British parliament's stronghold in responding possible British military intervention in Syria with an emphasis on the legal basis and the legality of military intervention. After member of the parliament votes, the result declared majority of the parliament member against government's motion about any military action in Syria. In the end the British government canceled the option of British military intervention in Syria and respected the decisions of the parliamentary council members. Using the concept of Graham T.Allison's foreign policy decision – making process, this research try to analyze one of three Allsion's models : Bureaucratic Politic Model in the UK's decision making process in Syria crisis 2013.

**Keyword:** Syria Crisis, United Kingdom, Military Intervention, Graham T. Allison, Beraucratic Politics.

## DAFTAR ISI

### Table of Contents

BAB I.....	1
PENDAHULUAN .....	1
1.1    Latar Belakang .....	1
1.2    Rumusan Masalah .....	7
1.3    Tujuan Penelitian.....	7
1.4    Manfaat Penelitian.....	7
BAB II.....	8
KERANGKA PEMIKIRAN .....	9
2.1 Studi Terdahulu .....	9
2.2 Kerangka Konseptual .....	17
2.2.1 Definisi Konseptual .....	17
2.2.2 Konsep Pembuatan Kebijakan Luar Negeri Graham T. Allison .....	18
2.2.2.1 Model I (Rational Actor) .....	18
2.2.2.2 Model II (Organizational Process Theory) .....	19
2.2.2.3 Model III (Bureaucratic Politics).....	21
2.3 Operasionalisasi Konsep .....	22
2.3.1 Model Bureaucratic Politics .....	23

2.3.1.1 Players in Position .....	24
2.3.1.1.2 Parochial priorities, perception and issues .....	25
2.3.1.1.3 Goals and Interest .....	25
2.3.1.1.4 Stakes and Stand.....	25
2.3.1.1.5 Deadlines and faces of Issues .....	26
2.3.1.1.6 <i>Power</i> .....	26
2.3.1.1.7 Action-Channels .....	26
2.3.1.1.8 Rule of the Game .....	27
2.3.1.1.9 Action as Political Resultant.....	27
2.4 Alur Pemikiran .....	33
2.5 Argumen Utama .....	34
BAB III .....	35
METODOLOGI PENELITIAN.....	35
3.1 Jenis Penelitian.....	35
3.2 Ruang Lingkup Peneltian .....	35
3.3 Teknik Pengumpulan Data .....	35
3.4 Teknik Analisa Data.....	36
3.5 Sitematika Penulisan .....	36
BAB IV .....	40
GAMBARAN UMUM .....	40
4.1 Sistem Pemerintahan Inggris.....	40



4.1.1 Konstitusi.....	43
4.1.2 Lembaga Legislatif .....	44
4.1.3 Lembaga Eksekutif .....	46
4.1.4 Sistem Partai Politik Inggris .....	49
4.1.5 Sistem pemilihan Umum di Inggris.....	53
4.2. Kebijakan luar negeri Inggris terhadap negara-negara kawasan Timur Tengah.....	54
4.3. Dinamika birokrasi Inggris dalam perumusan kebijakan luar negeri .....	57
BAB V .....	63
ANALISIS BIROKRASI POLITIK DALAM FORMULASI KEBIJAKAN LUAR NEGERI INGGRIS TERKAIT KRISIS SURIAH 2013.....	63
5.1 Who Plays?.....	63
5.1.1 Players in Position .....	63
5.2 What Determines Each Player's Stand? .....	65
5.2.1 Parochial Priorities and Perception.....	65
5.2.2 Goals and Interest .....	69
5.2.3 Stakes and Stand.....	72
5.2.4 Deadlines and Faces of Issues .....	76
5.3 What Determines Each Player's Impact on Result? .....	77
5.3.1 Power .....	77
5.4 What is The Game?.....	79
5.4.1 Action-Channels .....	79
5.4.2 Rules of The Game .....	79

5.4.3 Action as Political Resultan.....	81
5.5 Hasil Analisis .....	82
BAB VI.....	90
KESIMPULAN.....	91
6.1 Kesimpulan.....	91
6.2 Saran.....	93
DAFTAR PUSTAKA .....	94
Lampiran.....	97





## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Sejarah Keterlibatan Parlemen dalam Kebijakan <i>Military Action</i> .....	4
Tabel 2.1 Operasionalisasi Model Bureaucratic Politics.....	29
Tabel 5.1 Sikap Para Aktor terkait Intervensi Militer.....	73
Tabel 5.2 Sikap Parlemen Inggris terkait Intervensi Militer.....	88



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 5.1 Hasil survey Yougov.....	74
-------------------------------------	----



## DAFTAR DIAGRAM

Diagram 5.1.....	86
------------------	----



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Konflik di Suriah telah berjalan 2 tahun pihak-pihak yang bertikai belum menemukan kata sepakat untuk berdamai. Serangkaian embargo, sanksi ekonomi tekanan otoritas organisasi internasional seperti Liga Arab, PBB belum mampu menghentikan pertumpahan darah di Suriah. Menurut PBB terhitung sejak bulan Maret 2011 sampai bulan Juni 2013 konflik Suriah telah menewaskan 93.000 orang, 80% korban laki-laki, 1.700 diantaranya merupakan anak-anak berumur dibawah 10 tahun.<sup>1</sup> Komisionaris Hak Asasi Manusia PBB meyakini angka tersebut merupakan jumlah minimum, jumlah sebenarnya lebih tinggi karena banyak kematian yang tidak dilaporkan.<sup>2</sup>

Pada 21 Agustus tahun 2013 seperti yang dilaporkan oleh berbagai media internasional, roket yang berisi racun diluncurkan di pinggiran wilayah Ghouta yang menewaskan setidaknya 650 orang.<sup>3</sup> Setelah dilakukan investigasi awal ditemukan dugaan kuat bahwa racun yang diluncurkan roket tersebut merupakan gas sarin, yang diklasifikasikan sebagai senjata pemusnah massal di resolusi PBB 687.<sup>4</sup> Insiden tersebut menuai berbagai respon dari dunia internasional, Menteri Luar Negeri Liga Arab meminta agar komunitas internasional mengambil sikap keras terhadap Suriah.

---

<sup>1</sup> BBC (13 Juni 2013). "Konflik Suriah 93.000 Orang Tewas. BBC. [http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/06/130613\\_suriah\\_pbb\\_korban\\_konflik](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/06/130613_suriah_pbb_korban_konflik). Diakses pada 7 April 2017.

<sup>2</sup>Ibid

<sup>3</sup>BBC (21 Agustus 2013). "Syria conflict: Chemical attacks kill hundreds". BBC. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-23777201>. diakses pada 20 April 2017

<sup>4</sup>Ibid

Dalam pernyataan tersebut terdapat seruan agar mereka yang bertanggung jawab dalam serangan itu diadili dalam pengadilan perang.<sup>5</sup> Secara lebih lanjut sekjen PBB Ban Ki-moon mengutus tim investigasi untuk mencari bukti-bukti penggunaan senjata kimia pada insiden tersebut. Suriah terbukti melanggar protokol Genewa 1925 yang turut diratifikasi pada tahun 1968 berdasarkan hukum internasional.<sup>6</sup> Dampak penggunaan senjata kimia rezim Suriah ini merupakan yang terburuk dalam 25 tahun terakhir.<sup>7</sup>

Salah satu negara yang bereaksi setelah insiden tersebut adalah Inggris (*United Kingdom*) Inggris merupakan negara penyumbang dana bantuan terbesar ke dua setelah Amerika Serikat sejak konflik di Suriah mulai berkejolak pada tahun 2011 dengan nilai bantuan sebesar \$87M.<sup>8</sup> Selain itu pemerintahan Inggris dibawah kepemimpinan David Cameron mempunyai agenda kerja yang tertuang dalam *UK National Strategy on the Protection of Civilians in Armed Conflict* sejak tahun 2011, disebutkan bahwa Inggris berupaya untuk membantu melindungi masyarakat sipil di negara-negara yang mengalami konflik.

Setelah mendapat laporan mengenai penyalahgunaan senjata kimia di Suriah pemerintah Inggris menyikapinya dengan melakukan pembicaraan bersama beberapa pemimpin negara besar seperti Barack Obama, Angela Merkel, dan Hollande, mereka mendapatkan satu kesimpulan bahwa rezim Bashar Al-Assad merupakan pihak yang

---

<sup>5</sup>BBC (21 Agustus 2013). "AS punya bukti Suriah gunakan gas sarin". BBC.

[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/09/130902\\_kerry\\_as\\_suriah\\_sarin](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/09/130902_kerry_as_suriah_sarin). diakses pada 7 April 2017

<sup>6</sup>Ibid

<sup>7</sup>The Guardian (17 September 2013). "Syrian chemical attack used sarin and was worst in 25 years, says UN". The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2013/sep/16/syrian-chemical-attack-sarin-says-un> diakses pada 7 April 2017

<sup>8</sup>Provost Claire. The Guardian (25 Juli 2013). "Aid funding for Syria's humanitarian crisis – get the data". <https://www.theguardian.com/global-development/datablog/2013/jul/25/aid-funding-syria-humanitarian-crisis-data>. diakses pada 7 April 2017

bertanggung jawab atas insiden tersebut.<sup>9</sup> Berdasarkan kesimpulan tersebut Inggris mulai mempersiapkan kebijakan luar negeri terkait penyalahgunaan senjata kimia Suriah. Salah satu wacana yang dicanangkan oleh pemerintah adalah dengan menggunakan kekuatan militer untuk menghentikan kejadian yang serupa terjadi lagi dimasa mendatang.

Berdasarkan konstitusi yang dianut oleh Inggris proses formulasi kebijakan luar negeri merupakan ranah dari eksekutif, perdana menteri sebagai kepala pemerintahan beserta jajaran menteri di kabinetnya mempunyai hak prerogatif untuk menginisiasi dan memformulasi kebijakan luar negeri untuk mencapai kepentingan nasional. Namun dalam kasus ini sebelum menentukan sikapnya, pemerintah Inggris memilih mengajukan mosi ke parlemen untuk turut terlibat memberikan pandangannya mengenai opsi yang ditawarkan oleh pemerintah melalui forum debat yang diakhiri dengan pemungutan suara.

Parlemen Inggris terdiri dari 2 kamar yaitu *House of Commons* dan *House of Lords* keseluruhannya berjumlah 646 anggota. Anggota *House of Commons* menduduki jabatan melalui jalur pemilihan umum sedangkan *House of Lords* beranggotakan dari keluarga kerajaan. Peta perpolitikan di jajaran parlemen Inggris di perebutkan oleh 2 partai besar yaitu partai konservatif dan partai Buruh. Kedua partai saling berebut untuk mendapatkan kursi di *House of Commons* dalam pemilihan umum yang berlangsung setiap 5 tahun sekali. Partai konservatif adalah partai pemenang pemilu pada tahun 2010 yang mengusung Cameron sebagai Perdana Menteri dan mendominasi kursi di pemerintahan pada saat itu sedangkan partai buruh menduduki kelompok oposisi.

---

<sup>9</sup>Press Release Pemerintah Inggris. *Syria: transcript of PM's interview*. <https://www.gov.uk/government/speeches/syria-transcript-of-pms-interview>. diakses pada 7 April 2017



Keterlibatan Parlemen dalam proses formulasi kebijakan luar negeri Inggris menyangkut *military action* di sebuah negara yang sedang mengalami konflik setidaknya pernah dilakukan sebanyak 5 kali. Sejak tahun 1990-an setelah memasuki era baru berakhirnya perang dingin, pemerintah Inggris memasukkan opsi intervensi militer sebagai upaya penyelesaian konflik, pemeliharaan perdamaian, program bantuan kemanusiaan sebagai aspek penting ke dalam kebijakan luar negeri.<sup>10</sup> Berikut merupakan daftar keterlibatan parlemen dalam berbagai kasus yang pernah dihadapi Inggris menyangkut *military action* dan sikap yang ditunjukkan oleh anggota dewan parlemen terkait isu tersebut:

Tabel 1.1

No	Kasus	Sikap Parlemen
1	Gulf War (1991)	Mendukung
2	Kosovo (1999)	Mendukung
3	Afganistan (2001)	Mendukung
4	Irak (2003)	Mendukung dan Menyetujui
5	Libya (2011)	Mendukung dan Menyetujui

Sumber: Olahan penulis

Untuk pertama kalinya pemerintah mengajukan persetujuan ke parlemen melalui pemungutan suara di parlemen terkait *military action* Inggris pada konflik Irak 2003.<sup>11</sup> Pemungutan suara tersebut mendapatkan hasil 412 suara anggota dewan mendukung sedangkan 149 suara menolak keterlibatan Inggris di Irak. Pemungutan

<sup>10</sup>Gaskarth, Jamie (2013). British Foreign Policy Crises, Conflicts and Future Challenges. Hoboken.

<sup>11</sup>Whitehead Tom. The Telegraph (2015). "Britain at war: a history of parliamentary votes and debate". <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/12028148/Britain-at-war-a-history-of-parliamentary-votes-and-debate.html>. diakses pada 8 April 2017

suara ke 2 di parlemen menyangkut *military action* dilakukan saat pemerintah Inggris berencana melakukan operasi gabungan dengan pasukan NATO di Libya pada 2011. Hasil dari pemungutan suara menyangkut konflik Libya menyatakan 557 suara anggota dewan parlemen menyetujui rencana tersebut dan hanya 13 suara yang menolak.<sup>12</sup>

Dalam merumuskan kebijakan luar negeri para aktor politik akan mempertimbangkan berbagai aspek sebelum menentukan langkahnya, salah satu aspek yang menjadi pertimbangan elit politik yaitu adalah aspirasi dari opini publik dan kelompok kepentingan. Opini publik merupakan salah satu instrumen penting bagi para pembuat kebijakan untuk mendengarkan apa yang diinginkan oleh publik, disini media memegang peranan dalam membentuk opini publik melalui informasi disampaikan. Aktor selanjutnya yaitu kelompok kepentingan yang berasal dari orang-orang berpendidikan memiliki kemampuan dalam meneliti suatu masalah. Kelompok kepentingan tersebut berkontribusi dalam memberikan langkah alternatif sebagai masukan terhadap elit politik. Partisipasi dari kelompok kepentingan lebih selaras dengan masyarakat modern dimana kepentingan individu lebih penting daripada loyalitas kepada kelompok-kelompok sosial yang memberikan dukungan kepada partai politik.<sup>13</sup>

Pada tanggal 29 Agustus 2013 Pemerintah Inggris dan Parlemen bertemu di ruang debat bertajuk *Syria and the use of chemical weapons* untuk membahas sikap Inggris terkait penggunaan senjata kimia rezim Suriah. Pemerintah Inggris berasumsi mempunyai landasan moral untuk menggempur Suriah agar negara ini tak lagi punya

---

<sup>12</sup>Ibid

<sup>13</sup>Brit Politics (2010). "Role of Interest Group. Brit Politic". <http://www.britpolitics.co.uk/a-level-politics-interest-groups-uk-society> di akses pada 30 Mei 2017

kemampuan melakukan serangan dengan senjata kimia terhadap rakyat sipil.<sup>14</sup> Tarik ulur kepentingan antara pemerintah dan anggota parlemen terjadi dalam proses ini, kelompok oposisi di parlemen meminta pemerintah untuk belajar dari pemungutan suara menyangkut konflik Irak pada tahun 2003 silam, pada saat itu pemerintah dan parlemen terlebih dahulu memutuskan untuk mengintervensi militer Irak tanpa menunggu mandat dari DK PBB. Setelah mengalami perdebatan yang alot proses debat diakhiri dengan pemungutan suara, secara tidak terduga mayoritas parlemen Inggris menolak usulan pemerintah mengenai opsi militer Inggris di Suriah dengan perolehan suara 285 menolak dan 272 menyetujui. Parlemen memiliki pandangan lain dalam menyikapi penggunaan senjata kimia rezim Suriah dan mendorong pemerintah untuk menunggu hasil dari tim investigasi DK PBB menyelesaikan laporannya. Pada akhirnya pemerintah menyetujui usulan dari parlemen untuk menghapus opsi intervensi militer dan menunggu laporan dari DK PBB.

Perbedaan persepsi di dalam birokrasi politik Inggris yaitu antara parlemen dan pemerintah dalam merespon penggunaan senjata kimia rezim Suriah pada proses formulasi kebijakan terkait krisis Suriah 2013 menjadi salah satu hal yang menarik untuk dibahas dalam penelitian ini. Keterlibatan parlemen dalam proses perumusan kebijakan terkait Suriah menjadi perhatian tersendiri bagi penulis, karena pada dasarnya peran parlemen dalam sistem pemerintahan Inggris terkait kebijakan luar negeri sangatlah terbatas. Selain itu didalam konstitusi Inggris sebenarnya David Cameron mempunyai wewenang untuk menggunakan hak prerogatif sebagai Perdana Menteri untuk tidak melibatkan Parlemen dalam proses perumusan kebijakan luar negeri terkait Suriah.<sup>15</sup> Namun pada kasus ini Cameron memilih untuk tidak menggunakan haknya tersebut dan membatalkan opsi intervensi militer. Hal ini

---

<sup>14</sup>BBC (29 Agustus 2013). "Perluah Barat Menyerang Suriah. BBC". Diakses pada 7 April 2017.

[http://www.bbc.com/indonesia/forum/2013/08/130829\\_forum\\_perang\\_suriah](http://www.bbc.com/indonesia/forum/2013/08/130829_forum_perang_suriah)

<sup>15</sup>Strong, James (2013) Interpreting the Syria vote: parliament and British foreign policy. International Affairs

menjadikan Cameron sebagai perdana menteri Inggris pertama yang kalah dalam pemungutan suara di parlemen menyangkut isu *military action*.<sup>16</sup>

## 1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan yang telah dijelaskan sebelumnya di latar belakang masalah, penelitian ini memiliki rumusan masalah:

“Bagaimana proses pengambilan keputusan Inggris terkait krisis Suriah 2013?”

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah untuk mendalami bagaimana proses pengambilan keputusan Inggris terkait krisis Suriah 2013?

## 1.4 Manfaat Penelitian

- Menambah pengetahuan mengenai fenomena hubungan internasional yang terjadi di Suriah pada rentang tahun 2011-2013 bagi penulis maupun pihak lain.
- Mengetahui alasan Inggris mengeluarkan kebijakan luar negeri terkait konflik Suriah.

---

<sup>16</sup>Ibid

- Memberikan sumbangan ilmiah bagi perkembangan ilmu Hubungan Internasional, terutama dalam intervensi konflik di suatu negara, serta dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi para peneliti lain dalam melakukan penelitian lebih lanjut.
- Mengaplikasikan pengetahuan berupa teori ataupun konsep sebagai alat analisis fenomena yang telah diperoleh selama menjadi mahasiswa program studi Hubungan Internasional.



## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1 Studi Terdahulu

Studi terdahulu digunakan sebagai acuan peneliti dan agar dapat dijadikan referensi bagi penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Penelitian terdahulu yang penulis ambil merupakan penelitian yang terkait dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis, yaitu kebijakan luar negeri Inggris terkait konflik Suriah pada tahun 2013 Pertama, penulis mengacu pada artikel jurnal karya Philip Leech dan Jamie Gaskarth yang berjudul *British Foreign Policy and the Arab Spring*. Dalam jurnal tersebut menjelaskan mengenai perilaku kebijakan luar negeri Inggris dalam merespon gelombang konflik di negara-negara Timur Tengah tahun 2010-2012.

Di awal tulisannya Philip dan Jamie membahas mengenai sikap kebijakan luar negeri Inggris yang menurutnya selektif, disini Philip dan Jamie membandingkan kebijakan Inggris yang memberikan dukungan persenjataan kepada kelompok oposisi Libya untuk meruntuhkan rezim Khadafi namun di sisi lainya memilih untuk mendukung pemerintah Bahrain yang melakukan hal yang sama seperti yang dilakukan rezim Khadafi. Sikap tidak konsisten Inggris juga ditunjukan saat memilih untuk bungkam terhadap konflik di Tunisia revolusi melati menggulingkan rezim Zine El Abidin (Ben Ali), revolusi Mesir yang menurunkan Hosni Mubarak. Ini



merupakan salah satu alasan mengapa kebijakan luar negeri Inggris mendapat banyak kritik jika prioritasnya adalah untuk penegakan hak asasi manusia.<sup>17</sup>

Untuk mencari jawabanya Philip dan Jamie mengarahkan pertanyaanya kepada aktor pembuat kebijakan Inggris, hal yang pertama dilakukan yaitu bagaimana aktor pembuat kebijakan Inggris melihat gambaran umum konflik yang terjadi di negara-negara Timur Tengah.<sup>18</sup> Ada 3 faktor utama yang dapat dijadikan pedoman bagi para pembuat kebijakan Inggris sebelum meresponnya yaitu pertama sifat rezim yang ada di setiap negara Arab, kedua tingkat keparahan protes, ketiga respondari rezim terhadap demonstrasi.<sup>19</sup>

Untuk melihat faktor yang pertama yaitu sifat rezim disini Philip dan Jamie mencoba membandingkan situasi yang terjadi di Libya dan di Bahrain sebelum terjadinya gelombang demonstrasi. Muammar Khadafi merupakan sosok yang kontroversial merujuk pada keputusan politiknya saat memimpin Libya selama 42 tahun. Kebijakan kontroversialnya diantaranya seperti saat mendukung sejumlah gerakan revolusioner di berbagai negara, termasuk di Chad dan Iran, dirinya dituduh mensponsori berbagai kelompok militan Islam.<sup>20</sup> Akibat kebijakan-kebijakan kontroversialnya Khadafi tidak memiliki hubungan baik dengan negara-negara barat bahkan sering bersitegang yang berimbas sanksi dari Amerika Serikat dan negara Eropa.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup>Philip Leech dan Jamie Gaskarth. (2013). *British Foreign Policy and the Arab Spring*. Plymouth University and BISA British Foreign Policy Working Group Convenor

<sup>18</sup>Ibid

<sup>19</sup>Philip Leech dan Jamie Gaskarth. (2013). *British Foreign Policy and the Arab Spring*. Plymouth University and BISA British Foreign Policy Working Group Convenor

<sup>20</sup>VOA. (20 Oktober 2011). "Kontroversi Cirikan 42 Tahun Pemerintahan Gaddafi". Diakses pada 30 Mei 2017 <https://www.voaindonesia.com/a/kontroversi-cirikan-42-tahun-pemerintahan-gaddafi-132235218/99667.html>

<sup>21</sup>Philip Leech dan Jamie Gaskarth. (2013). *British Foreign Policy and the Arab Spring*. Plymouth University and BISA British Foreign Policy Working Group Convenor

Sedangkan di Bahrain sejak merdeka dari Inggris pada 1971 ketegangan antara elit Sunni dan penganut Syiah menimbulkan kerusuhan. Namun rezim yang berkuasa masih mewarisi sistem pemerintahan yang ditinggalkan oleh Inggris, serta masih menjalin hubungan diplomatik baik kedua negara dengan bekerjasama dalam melawan aksi terorisme dan perdagangan.<sup>22</sup> Pemerintah Bahrain turut mendukung pemerintah Inggris saat berupaya melawan pengaruh Iran di teluk persia.

Faktor kedua yaitu dari segi tingkat keparahan protes yang terjadi di Libya dan Bahrain, Philip dan Jamie memberikan analisa sederhana jika terjadi protes dari negara yang berpenduduk sedikit dan langka akan dianggap bahwa aksi tersebut kurang serius, bahkan di negara-negara yang mengalami demonstrasi massal secara teratur.<sup>23</sup> Demonstrasi di Libya bermula di kota Benghazi pada 15 Februari 2011 dimana sekitar 2000 orang mengikuti aksi turun ke jalan menyuarkan pembebasan para aktivis yang kritis mengkritik Khadafi.<sup>24</sup> Pemerintah merespon demonstrasi tersebut dengan tindakan yang represif, dengan cepat menyulut gelombang aksi protes di beberapa kota besar di Libya dan berubah menjadi sebuah pemberontakan yang berujung perang saudara.<sup>25</sup>

Protes di Bahrain ditengarai pemerintah kerajaan sunni yang telah berkuasa sejak abad ke 18, di negara yang mayoritas penduduknya menganut syiah. Kelompok Syiah menyatakan mereka dipinggirkan, mendapat ketidakadilan hukum dan ditekan.<sup>26</sup> Ketika negara-negara Timur Tengah mengalami gejolak demonstrasi mendorong rakyat Bahrain menyampaikan aspirasinya melalui aksi demonstrasi. Para

---

<sup>22</sup>Philip Leech dan Jamie Gaskarth. (2013). *British Foreign Policy and the Arab Spring*. Plymouth University and BISA British Foreign Policy Working Group Convenor

<sup>23</sup>Ibid

<sup>24</sup>Ibid

<sup>25</sup>Ibid

<sup>26</sup>BBC (11 Februari 2011). "Demonstrasi Bahrain Memasuki hari Ketiga". BBC.  
[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2011/02/110217\\_bahrain.shtml](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2011/02/110217_bahrain.shtml). Diakses pada 29 Mei 2017

demonstran menuntut, pembebasan tahanan politik, pembukaan lapangan kerja dan penyediaan perumahan.<sup>27</sup> Pengunjuk rasa memblokir semua jalan menuju pusat keuangan ibukota, mengakibatkan bentrokan yang menewaskan lebih dari 200 orang, setelah kejadian tersebut Raja Bahrain memberlakukan darurat militer selama tiga bulan.<sup>28</sup>

Perilaku rezim terhadap para demonstran, pada konflik yang terjadi di Libya rezim Khadafimenganggap para demonstran yang menginginkan Libya lebih demokratis dianggapnya sebagai pemberontak yang melakukan aksi percobaan kudeta, kemudian Khadafi direspons dengan serangkaian serangan militer kepada pemberontak. Sikap para aktor pembuat kebijakan Inggris bisa saja dipengaruhi faktor sejarah dimana jika dilihat *track record* selama 30 tahun hubungan antara Inggris dan Libya semasa kepemimpinan Khadafi tidak memiliki hubungan baik, salah satu faktor yang mendasari buruknya hubungan kedua negara adalah peran Khadafi yang mendukung dan mempersenjatai gerakan pemberontakan Irlandia yang dikenal sebagai *Irish Republican Army* (IRA).<sup>29</sup> Faktor tersebut bisa saja menjadi bahan pertimbangan dan perhatian lebih bagi para aktor pembuat kebijakan Inggris dalam melihat situasi yang terjadi di Libya. Sikap institusional dari Liga Arab yang cenderung membela para demonstran yang menginginkan revolusi di Libya juga menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah Inggris.

Sedangkan konflik yang terjadi di Bahrain dimana rakyat tidak puas terhadap pemerintah dan kerajaan Bahrain yang dinilai otoriter, disana juga terdapat unsur sektarian agama yang menjadi salah satu faktor pemicu konflik. Faktor Bahrain bekas

---

<sup>27</sup>Ibid

<sup>28</sup>BBC (15 Maret 2011). "Bahrain King Declares state of emergency after protest." Diakses pada 1 Juni 2017 <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-12745608>

<sup>29</sup>BBC. (23 Februari 2011). "The 38-year connection between Irish republicans and Gaddafi". diakses pada 30 Mei 2017. <http://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-12539372>

negara persemakmuran Inggris yang masih menerapkan sistem pemerintahan monarki konstitusional menjadi faktor pertimbangan pemerintah Inggris dalam menilai situasi konflik yang terjadi.<sup>30</sup> Dalam menanggapi situasi yang terjadi di Bahrain Liga Arab memilih untuk tidak banyak memberikan suara dan tidak bereaksi atas tindakan kerajaan Bahrain.<sup>31</sup>

Pada sesi akhir jurnal yang ditulisnya memberikan kesimpulan mengapa para pembuat kebijakan Inggris lebih serius menghadapi gejolak di Libya adalah faktor rezim Khadafi yang tidak kooperatif, melakukan pelanggaran HAM berat dengan menyerang rakyat sipil dengan menggunakan senjata. Secara keseluruhan gejolak ‘Arab Spring’ telah membawa kesempatan kepentingan strategis Inggris, sesuai dengan nilai normatif dengan mendukung perlawanan rakyat terhadap otoritarianisme. patut dipahami bahwa ‘Arab Spring’ merupakan suatu fenomena sebagai pertanda lahirnya demokrasi tidak ada tempat bagi pemerintahan otoriter untuk berkuasa.<sup>32</sup>

Melihat hal tersebut, penelitian ini memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaan penelitian dari Philip Leech dan Jamie Gaskarth dengan penelitian penulis adalah sama – sama meneliti mengenai kebijakan luar negeri Inggris. Perbedaan terletak pada fokus penelitian, Philip Leech dan Jamie Gaskarth melihat kebijakan Inggris dari negara yang menjadi sasaran kebijakan kemudian mencoba membandingkan kebijakan luar negeri Inggris terhadap negara timur tengah lainnya, sedangkan penulis berfokus kepada proses dalam perumusan kebijakan luar negeri Inggris dari segi aktor-aktor yang terlibat dalam kebijakan luar negeri. Kontribusi penelitian ini terletak dari bagaimana penulis mendalami situasi konflik di suatu

---

<sup>30</sup>Philip Leech dan Jamie Gaskarth. (2013). *British Foreign Policy and the Arab Spring*. Plymouth University and BISA British Foreign Policy Working Group Convenor

<sup>31</sup>Ibid

<sup>32</sup>Ibid

negara terjadi kemudian mempertimbangkan untung-rugi bagi negara untuk bertindak sebelum memutuskan untuk mengeluarkan kebijakan luar negerinya. Selain itu tulisan dari Philip Leech dan Jamie Gaskarth berperan dalam memahami perilaku pembuat kebijakan Inggris dalam merespon gejolak revolusi negara-negara di Timur Tengah.

Studi terdahulu kedua yaitu berjudul *Domestic bureaucratic politics and Chinese foreign policy* yang ditulis oleh Hongyi Lai, Su-Jeong Kang dari University of Nottingham yang dipublikasikan pada tahun 2014.<sup>33</sup> Dalam jurnalnya Hongyi Lai, dan Su-Jeong Kang berpendapat bahwa birokrasi merupakan salah satu instrumen penting selain aktor *leadership* menyangkut kebijakan luar negeri suatu negara.<sup>34</sup>

Di awal tulisannya Hongyi Lai, dan Su-Jeong Kang sedikit mengulas mengenai sejarah kebijakan luar negeri China ditahun 1950-1960an sebelum era reformasi dan di tahun 1980an setelah memasuki era reformasi. Sebelum memasuki era reformasi kebijakan luar negeri China sangat kental dengan unsur individual pemimpin atau dikenal dengan sebutan 'Mao-in-command'.<sup>35</sup>

Meski masih menerapkan sistem pemerintahan komunis setelah memasuki reformasi di tahun 1980an, kebijakan luar negeri China mengalami pergeseran dimana proses perumusan kebijakan luar negeri China mulai terorganisir melalui institusi-institusi pemerintahan.<sup>36</sup> Pada akhir tahun 1980an para tokoh elit politik di China mulai mengadopsi pendekatan birokrasi politik, dari sinilah titik awal persaingan pengaruh diantara birokrasi dan organisasi di China.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup>Hongyi Lai, dan Su-Jeong Kang, 2014, *Domestic bureaucratic politics and Chinese foreign policy*. University of Nottingham.

<sup>34</sup>Ibid

<sup>35</sup>Ibid

<sup>36</sup>Ibid

<sup>37</sup>ibid



Studi kasus yang diangkat dari tulisan Hongyi Lai, dan Su-Jeong Kang ini adalah terkait kebijakan luar negeri China mengenai sengketa laut China selatan yang dikenal dengan istilah *The case of "nine dragons stirring up the sea."*<sup>38</sup> Untuk membantu menganalisisnya Hongyi Lai, dan Su-Jeong Kang menggunakan teori yang dikemukakan oleh Graham T. Allison dengan menggunakan model ke 3 yaitu birokrasi politik. Hongyi Lai, dan Su-Jeong Kang mengerucutkan 3 aspek utama peran birokrasi dalam kebijakan luar negeri China yaitu pertama struktur birokrasi, kedua tanggung jawab dari masing-masing instansi dan peran mereka dalam proses, dan ketiga yaitu koordinasi antar agensi, lembaga atau kementerian dalam rangka saling mengamati proses perumusan kebijakan luar negeri.<sup>39</sup>

Pada tahun 2010 terjadi ketegangan yang menjadi perhatian dunia internasional hal tersebut berkaitan dengan kebijakan China yang mengumumkan regulasi baru tentang operasi armada laut mereka guna memperkuat hak pencarian ikan di Laut Cina Selatan. Kebijakan ini mencoreng kesepakatan yang telah dibuat China dengan negara-negara ASEAN yang terlibat dalam persengketaan pada tahun 2002 yang dituangkan dalam *Declaration of Conduct*.<sup>40</sup> Menghadapi negara-negara ASEAN jelas saja superioritas China dalam isu ini sangat dominan.

Dalam proses perumusan kebijakan tersebut China melibatkan beberapa institusi-institusi yang turut berperan seperti *China Maritime Surveillance (CMS)*, pemerintah daerah, *China Coast Guard (CCG)*, kementerian luar negeri, anggota dewan departemen internasional. Meski masih menjadi polemik regulasi tersebut tetap

---

<sup>38</sup>Hongyi Lai, dan Su-Jeong Kang, 2014, *Domestic bureaucratic politics and Chinese foreign policy*. University of Nottingham.

<sup>39</sup>Ibid

<sup>40</sup>Harini Seryasih (2011) *Kepentingan Nasional China dalam Konflik Laut China Selatan*. Staf Pengajar Ilmu Hubungan Internasional Fisip Unsri Surakarta



dijalankan oleh pemerintah China dengan melakukan patroli rutin di wilayah teritorial laut China selatan sebagai penegasan klaim China atas perairan tersebut.<sup>41</sup>

Para analis internasional menilai sikap agresif China dalam menanggapi isu tersebut menjadi tidak efektif karena sengketa masih tetap saja terjadi, selain itu karena terlalu banyak aktor yang terlibat, persaingan kepentingan yang tidak sehat, antar aktor yang tidak terkoordinasi dengan baik berujung pada saling tumpang tindih kepentingan di struktur birokrasi di pemerintah China.<sup>42</sup> Dalam tulisannya Hongyi Lai, dan Su-Jeong Kang mengambil kesimpulan bahwa koordinasi, tanggung jawab antar birokrasi merupakan kunci utama dalam proses formulasi kebijakan luar negeri sebelum menentukan langkah yang tepat dalam suatu isu tertentu. Disisi lain sikap para pengamat memberikan nilai plus terkait proses perumusan kebijakan luar negeri China dalam kasus ini, dimana melibatkan aktor yang lebih luas tidak lagi terkonsentrasi di tangan kepala negara birokrasi telah mengambil peran yang dominan.<sup>43</sup>

Penulis mengambil jurnal dari Hongyi Lai, dan Su-Jeong Kang ini sebagai studi terdahulu yang kedua kedalam penelitian ini karena terdapat kesaamaan dalam penggunaan model pengambilan kebijakan luar negeri yang dikemukakan oleh Graham T. Allison. Kontribusi dari tulisan Hongyi Lai, dan Su-Jeong Kang bagi penulis yaitu menambah pemahaman model pengambilan kebijakan Graham T. Allison. Selain itu jurnal tersebut juga membantu penulis dalam pengoperasionalisasian model ke dalam studi kasus penulis dalam penelitian ini.

---

<sup>41</sup>Hongyi Lai, dan Su-Jeong Kang, 2014, *Domestic bureaucratic politics and Chinese foreign policy*. University of Nottingham.

<sup>42</sup>Ibid

<sup>43</sup>Ibid

## 2.2 Kerangka Konseptual

### 2.2.1 Definisi Konseptual

Sebelum mengacu kepada teori yang akan digunakan oleh peneliti, peneliti akan terlebih dahulu menjelaskan mengenai apa itu pengertian kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri merupakan tindakan yang dilakukan negara terkait dengan lingkungan eksternalnya, teori pembuatan kebijakan luar negeri merupakan salah satu teori yang sering digunakan oleh peneliti Hubungan Internasional sebagai alat yang digunakan untuk mengukur sebuah penelitian.

Kebijakan luar negeri menurut Richard Snyder menyatakan bahwa pusat perhatian dari penelitian Hubungan Internasional adalah tindakan (*actions*), tindakan balasan (*reactions*) dan timbal balik (*interactions*) dari negara-negara.<sup>44</sup> Dalam teorinya, Snyder menjelaskan bahwa negara adalah *decison makers*. Negara dalam pendekatan behavioralis adalah sekelompok orang yang bertanggung jawab untuk membuat sebuah keputusan di negara tersebut.<sup>45</sup> Tindakan negara merupakan tindakan yang diambil oleh pihak yang bertindak atas nama negara sebagai *decision makers*.<sup>46</sup>

Menurut K.J. Holsti, kebijakan luar negeri adalah tindakan atau gagasan yang dirancang untuk memecahkan masalah atau membuat perubahan dalam suatu lingkungan.<sup>47</sup> Kebijakan luar negeri menurut James Rosenau adalah seluruh sikap dan kegiatan yang diselenggarakan melalui masyarakat dan bangsa yang berusaha untuk

---

<sup>44</sup>M. Saeri, *Teori Hubungan Internasional Sebuah Pendekatan Paradigma*, tersedia di, <https://ejournal.unri.ac.id/index.php/JTS/article/download/70/64>. Diakses pada 28 Mei 2017.

<sup>45</sup>*Ibid.*

<sup>46</sup>*Ibid*

<sup>47</sup>K.J Holsti, 1992. *Politik Internasional: Suatu Kerangka Analisis*. Bandung: Sinar Cipta, hlm. 21.

mendapatkan manfaat dari lingkungan internasional.<sup>48</sup> Menurut Perwita & Yani, studi kebijakan luar negeri merupakan interaksi antara aspek dalam negeri suatu negara (domestik) dan aspek internasional (eksternal) maupun dari sistem politik domestik, sehingga antara politik luar negeri dan politik dalam negeri akan sulit untuk dipisahkan yang mana pemisahan hanya mungkin dilakukan untuk keperluan analisis atau penelitian.<sup>49</sup>

Dalam penulisan ini penulis akan menggunakan teori kebijakan luar negeri yang dikemukakan oleh Graham T. Allison, alasan penulis menggunakan teori dari Allison karena teori tersebut cukup dapat mewakili dalam menganalisa kebijakan luar negeri Inggris UK: *Response to Development in Syria* pada tahun 2013.

### 2.2.2 Konsep Pembuatan Kebijakan Luar Negeri Graham T. Allison

Dalam bukunya yang berjudul *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, Graham T. Allison menyajikan 3 pendekatan atau model untuk menganalisa suatu kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh suatu negara. Tiga pendekatan tersebut yaitu *Rational Actor* (Model I), *Organizational Process* (Model II), dan *Bureaucratic Politics* (Model III).<sup>50</sup>

#### 2.2.2.1 Model I (Rational Actor)

Pada Pendekatan pertama *Rational actor model* atau model rasional aktor yaitu kebijakan luar negeri merupakan hasil dari pemikiran kepala negara selaku pengambil kebijakan. *Rational Actor* memandang kepala pemerintahan bertindak sebagai aktor rasional yang mempunyai persepsi, opini serta agenda untuk memaksimalkan dan

<sup>48</sup>Portal HI, *Variabel-variabel dalam Kebijakan Luar Negeri*, tersedia di, <http://www.portal-hi.net/variabel-variabel-dalam-kebijakan-luar-negeri/>. Diakses pada 28 Mei 2017.

<sup>49</sup>Perwita & Yani. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011), hlm 47

<sup>50</sup>Graham T. Allison (1969). "Conceptual Models and Cuban Missile Crisis". *The American Political Science Review*, Vol.63 No.3 Harvard University

mencapai tujuan yang strategis.<sup>51</sup> Menurut Allison dalam model pendekatan ini menjelaskan bahwa negara mengambil keputusan layaknya individu yang menggunakan rasionalitasnya dalam menentukan pilihan. Dianggap rasional karena para pengambil keputusan tersebut akan mempertimbangkan aspek untung dan rugi sebelum menentukan pilihan.<sup>52</sup>

Hal ini sesuai dengan 3 asumsi dasar *rational actory* yaitu yang pertama menyatakan jika pembuat keputusan merupakan kekuatan tunggal atau *unitary decision maker*. Kedua kepala negara yang bertindak sebagai *unitary actor* menggunakan rasionalitasnya dalam menentukan arah kebijakannya, ketiga yaitu *rational actor* cenderung menggunakan pandangannya sendiri dalam menyikapi sebuah isu dengan mengabaikan rekomendasi, pertimbangan, serta masukan dari aktor lainnya.<sup>53</sup>

#### 2.2.2.2 Model II (Organizational Process Theory)

Pendekatan kedua yaitu *Organizational Process Theory* model pendekatan ini merupakan terobosan atau langkah alternatif karena model pendekatan *rational actor model* dianggap terlalu condong mengedepankan unsur rasionalitas *decision maker*.<sup>54</sup> Pada model ini aktor pembuat keputusan bukanlah aktor tunggal seperti dalam pendekatan model I, melainkan berasal dari sebuah aktivitas organisasi yang berada dibawah kekuasaan pemerintah atau pemimpin Negara.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup>Ibid

<sup>52</sup>Ibid

<sup>53</sup>Ibid

<sup>54</sup>Graham T. Allison, 1969, "*Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*", The American Political Science Review, Vol.63 No.3, Harvard University.

<sup>55</sup>Ibid

Allison berpandangan bahwa aktor organisasional bertindak dengan *Standar Operational Procedure* (SOP) yang berlaku di dalam organisasi tersebut, dapat dikatakan jika nantinya menghadapi suatu masalah maka organisasi akan merespon masalah tersebut sesuai dengan kapasitas prosedur atau SOP yang dimilikinya.<sup>56</sup> Salah satu yang menjadi kelemahan dari model ini yaitu setiap organisasi yang terlibat memiliki tanggung jawab yang terbatas, sehingga dalam menentukan skala prioritas menanggapi sebuah isu cenderung stabil.<sup>57</sup> SOP memiliki peran yang vital dalam pendekatan ini dalam mengatur dan melaksanakan tugas organisasi, agar tidak saling tumpang tindih dalam menyikapi suatu isu tertentu.<sup>58</sup>

Pada *organizational model* saat negara sedang menghadapi suatu masalah tertentu organisasi-organisasi akan menyesuaikan tugas dan fungsinya masing-masing sesuai dengan domain dan kapabilitas yang dimiliki. Setelah memahami serta mengolah permasalahan yang terjadi dan menetapkan rekomendasi-rekomendasi kemudian menyampaikan kepada pembuat keputusan. Namun para pembuat keputusan atau kepala pemerintahan memahami permasalahan yang terjadi melalui sensor organisasi.<sup>59</sup>

Pemerintah atau pemimpin Negara mempersepsikan *problem* atau masalah melalui sensor dari organisasi-organisasi yang berada dibawahnya. Dapat dikatakan bahwa informasi yang didapat oleh pemimpin pemerintah merupakan informasi yang sebelumnya telah disensor oleh organisasi-organisasi yang bersangkutan. Allison menjelaskan proses ini ke dalam *basic unit of analysis* yang menyatakan organisasi yang ada dibawah mandat pemerintah yang ditugaskan untuk membantu memecahkan

---

<sup>56</sup>Ibid

<sup>57</sup>Graham T. Allison, 1969, "*Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*", The American Political Science Review, Vol.63 No.3, Harvard University.

<sup>58</sup>Ibid

<sup>59</sup>Graham T. Allison, 1969, "*Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*", The American Political Science Review, Vol.63 No.3, Harvard University.

permasalahan negara mempunyai kewenangan dalam mengatur informasi yang disampaikan terhadap pembuat kebijakan.<sup>60</sup>

### 2.2.2.3 Model III (Bureaucratic Politics)

Model ketiga adalah *Bureaucratic politics model* dalam pendekatan ini Allison mengemukakan bahwa tindakan atau kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh negara merupakan hasil dari kontestasi politik atau adu kepentingan dari pihak-pihak di pemerintahan.<sup>61</sup> Model ini merupakan varian dari model pertama yang memiliki asumsi dasar bahwa sebuah kebijakan dihasilkan dari proses politik.<sup>62</sup> Proses politik ini merupakan hasil dari kompetisi, kompromi, koalisi, dan interaksi antar pejabat di pemerintahan yang memiliki pandangan tersendiri dalam menanggapi sebuah isu tertentu.<sup>63</sup>

Pada Model III ini proses politik diibaratkan seperti sebuah permainan atau '*bargaining game*' yang terletak dalam proses negosiasi. Dimana perilaku Negara dalam ranah internasional dipahami sebagai sesuatu yang dihasilkan dari '*game*' yang rumit akan konflik kepentingan, yang saling tumpang tindih diantara para aktor atau pemain '*players*' di dalam pemerintahan<sup>64</sup>.

Pada penjelasan model ini, *bargaining games* merupakan sebuah elemen penting dalam proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri, dimana aktor

---

<sup>60</sup>Ibid

<sup>61</sup>Graham T. Allison, 1969, "*Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*", The American Political Science Review, Vol.63 No.3, Harvard University, Hal.708.

<sup>62</sup>Ibid

<sup>63</sup>Ibid

<sup>64</sup>Ibid.



politik yang bermain di dalamnya memanfaatkan posisi serta kedudukannya untuk mempengaruhi keputusan.<sup>65</sup>

Untuk lebih memahami pada model III ini Allison menyuguhkan empat pertanyaan yang saling berkaitan, diantaranya: (1) *who plays?*, (2) *what determines each player's stand?*, (3) *what determines each player's relative influence?*, (4) *how does the game combine players' stands, influence, and moves to yield governmental decision and action?*.

### 2.3 Operasionalisasi Konsep

Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan salah satu dari tiga model pengambilan keputusan yang dikemukakan oleh Graham T. Allison, yakni Model *Bureaucratic Politics*. Penggunaan model ini disesuaikan dengan permasalahan dan urgensi penelitian yang dilakukan oleh penulis, yang terletak dalam birokrasi Pemerintah Inggris.

Penggunaan model ini penulis sesuaikan dengan permasalahan dan urgensi penelitian ini yang terletak dalam birokrasi politik Pemerintah Inggris. Model *Rational Actor* menekankan pada unit analisis pengambil keputusan tunggal dan dominan dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri suatu Negara, sedangkan dalam proses pengambilan kebijakan terkait krisis Suriah 2013.

ini menurut informasi yang penulis dapatkan Inggris tidak mengindikasikan adanya aktor tunggal pembuat keputusan yang dominan.

---

<sup>65</sup>Graham T.Allison (1969).“Conceptual Models and Cuban Missile Crisis”. The American Political Science Review, Vol.63 No.3 Harvard University

Selanjutnya dalam Model Organizational Process menekankan pada rutinitas organisasi-organisasi pemerintah yang berjalan sesuai dengan SOP dan saling bekerjasama antar organisasi untuk menghasilkan sebuah kebijakan. Sedangkan dalam studi kasus penelitian ini menurut informasi yang penulis peroleh cenderung kearah politik birokrasi dimana kebijakan terkait krisis Suriah 2013 ini dihasilkan dari proses tarik menarik kepentingan antar aktor politik di dalam birokrasi Pemerintahan Inggris yakni antar koalisi dan oposisi.

### 2.3.1.1 Model Bureaucratic Politics

Untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan sebuah Negara melalui *Model Bureaucratic Politik*, hal yang pertama dilakukan penulis adalah mengidentifikasi aktor yang berperan. Aktor-aktor yang terlibat memunculkan adanya *players in position*, setelah mengetahui aktor-aktor yang terlibat kemudian melihat faktor-faktor apa saja yang menjadi determinasi aktor dalam memainkan permainan politik.

Selain para aktor Allison juga menyebutkan bahwa, tindakan yang diambil oleh negara dalam sebuah kebijakan luar negeri bukan hanya untuk mencari jalan keluar dari sebuah masalah. Sebuah kebijakan luar negeri merupakan hasil dari perjanjian, konflik, atau keberagaman pendapat yang terjadi selama proses perumusan yang dilakukan oleh pemerintah dengan aktor politik didalamnya.<sup>66</sup>

Untuk mengukur determinasi dari para aktor Allison memberikan beberapa variabel dan indikator diantaranya yaitu *parochial priorities and perceptions, goals*

---

<sup>66</sup>Graham T.Allison (1969).“Conceptual Models and Cuban Missile Crisis”. The American Political Science Review, Vol.63 No.3 Harvard University

*and interest, stakes and stand, dan deadlines and faces of issues.*<sup>67</sup>Selanjutnya yang patut dipahami adalah bahwa *power* akan menentukan kemampuan determinasi dari para aktor dalam mempengaruhi hasil dari *bargaining games*. Permainan politik diindikasikan melalui *action-channels, rules of the game, dan action as political result*. Untuk dapat memahami masing-masing dari indikator tersebut penulis akan menjelaskannya, sebagai berikut:

### 2.3.1.1 Players in Position

Variabel dalam pendekatan ini yaitu *players* atau aktor adalah yang menjadi bagian dari pemerintah, dilihat dari segi individual yang memegang peranan penting.<sup>68</sup> Peran dari aktor ini dengan memainkan "*rule of the game*" melalui jabatannya yang selaras dengan posisinya untuk mengeluarkan tindakan terkait isu keamanan nasional.<sup>69</sup>

Berikut kategori "*players*" menurut Allison, (1) *Chief* Kepala Negara ataupun kepala pemerintahan suatu negara (2) *Staffers* orang-orang yang membantu kinerja *chief* (3) *Indians* yaitu elit politik yang berasal dari suatu departemen atau lembaga negara (4) *Ad Hoc Players* aktor-aktor diluar pemerintahan namun memiliki hak dan kemampuan dalam mempengaruhi elit politik, mereka adalah kelompok kepentingan, media dan lain-lain.<sup>70</sup> Setiap para pemain memerankan posisinya masing-masing yang selaras dengan ranah jabatannya, apa yang harus dan tidak boleh dilakukan.

---

<sup>67</sup>Ibid

<sup>68</sup>Allison, Graham T., 1971, "*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*", Harvard University, hal. 164.

<sup>69</sup>Ibid

<sup>70</sup>Ibid

#### 2.3.1.1.2 Parochial priorities, perception and issues

Pada variabel ini menekankan pada prioritas dan persepsi yang dibangun melalui kecenderungan pada setiap para aktor dari nilai-nilai organisasi dimana mereka berasal.<sup>71</sup> Berdasarkan kecenderungan para aktor tersebut membantu penulis dalam memprediksi *stands* (posisi) dari setiap pemain terkait menanggapi suatu isu tertentu.<sup>72</sup>

#### 2.3.1.1.3 Goals and Interest

Pada variabel *goals and interest* ini yang dimaksud adalah tujuan atau kepentingan dari setiap para aktor yang dibawa kedalam ranah birokrasi.<sup>73</sup> Kepentingan disini digambarkan berupa orientasi kepentingan dari organisasi asal, kepentingan personal para aktor dalam kedudukannya dalam struktur birokrasi, serta kepentingan keamanan nasional.<sup>74</sup> Peran dan kepentingan yang diusung para aktor akan merefleksikan *stand* atau posisi aktor tersebut.

#### 2.3.1.1.4 Stakes and Stand

Dalam penjelasan Allison *Stakes* disini merupakan kepentingan individu para aktor ketika menghadapi suatu isu tertentu, para aktor tersebut akan menanggapi nya sesuai dengan kepentingan secara individu.<sup>75</sup> *Stakes* ini nantinya akan menentukan dimana *stand* atau posisi para aktor terkait dalam menanggapi sebuah isu.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup>Ibid hal 167.

<sup>72</sup>Ibid

<sup>73</sup>Ibid

<sup>74</sup>I Allison, Graham T., 1971, "*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*", Harvard University, hal. 167.

<sup>75</sup>Allison, Graham T., 1971, "*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*", Harvard University, hal. 168.

<sup>76</sup>Ibid

#### 2.3.1.1.5 Deadlines and faces of Issues

Pada variabel *Deadlines and faces of issues* ini yaitu batas waktu dalam merespon isu tertentu yang mendorong setiap para aktor untuk segera mengambil keputusan dan menentukan *stand* atau posisi mereka perihal isu tersebut.<sup>77</sup> Para aktor dituntut untuk memilih waktu yang tepat dalam menentukan sikapnya, tidak terlalu tergesa-gesa dalam bertindak namun juga tidak terlalu lama menggantungkan sebuah isu.

#### 2.3.1.1.6 Power

Disini *power* diartikan sebagai pengaruh yang efektif bagi tindakan pemerintah melalui 3 tahap yaitu *bargaining advantage* atau keuntungan tawar-menawar, *skill*, dan *will using bargaining advantage*.<sup>78</sup> *Power* dapat dilihat dari otoritas formal dan tanggung jawab setiap aktor yang berasal dari jabatan dan kedudukannya di dalam birokrasi, kontrol terhadap akses informasi, kemampuan persuasif dari para aktor untuk mempengaruhi aktor lain melalui kedekatan personal.<sup>79</sup>

#### 2.3.1.1.7 Action-Channels

Diartikan sebagai permainan negosiasi yang terjadi secara terstruktur karena adanya cara-cara yang teregulasi dalam membuat tindakan yang berfokus pada jenis isu tertentu, struktur permainan, dan penyaluran keuntungan dan kerugian disetiap permainan.<sup>80</sup> Sebuah tindakan pemerintahan ini dilihat dari adanya rekomendasi atau persetujuan dari pihak lain di dalam pemerintahan.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup>Ibid

<sup>78</sup>Ibid

<sup>79</sup>Ibid.

<sup>80</sup>Ibid. , halaman 169

<sup>81</sup>Allison, Graham T., 1971, "*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*", Harvard University, hal. 169.

### 2.3.1.1.8 Rule of the Game

Setiap negara memiliki *rules of the games* atau aturan main yang berbeda-beda, yang menjadi asal usul *rules of the games* tersebut adalah konstitusi, interpretasi pengadilan, mandat eksekutif, konvensi, dan bahkan budaya negara tersebut.<sup>82</sup> Dimana faktor-faktor tersebut teregulasi menghasilkan *rules* atau aturan mengenai proses perumusan kebijakan.<sup>83</sup> Melalui *rule* ini nantinya melahirkan posisi-posisi para aktor serta bagaimana mereka mendapatkan akses *power* pada tiap posisi dalam permainan politik.<sup>84</sup> Aturan ini memiliki peranan yang vital terhadap berlangsungnya permainan politik untuk mencapai kesepakatan dalam kebijakan luar negeri suatu negara.

### 2.3.1.1.9 Action as Political Resultant

Dalam permainan *bargaining games* mendorong para aktor untuk tarik menarik kepentingan, hal ini menjadikan para pemain teridentifikasi sebagai *active player* agar dapat terlibat dalam mempengaruhi permainan. Terdapat empat hal yang mendorong para pemain tersebut menjadi *active player*, yaitu *the pace of the games* para pemain berusaha menarik perhatian pemain lain untuk menselaraskan fokus pandangannya terhadap isu yang dihadapi.<sup>85</sup> Kedua *structure of the game* diartikan sebagai *share power* pemain untuk mempengaruhi atau meyakinkan isu yang dibawa oleh pemain tersebut.<sup>86</sup>

Ketiga *the law of the games* momentum dimana kondisipsikologis para pemain dalam proses *bargaining games* akan berpengaruh, mereka yang tidak yakin akan memenangkan *game* akan kalah dengan pemain yang yakin.<sup>87</sup> Keempat yaitu *reward*

<sup>82</sup>Allison, Graham T., 1971, "*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*", Harvard University, hal. 171

<sup>83</sup>Ibid., halaman 171

<sup>84</sup>Ibid., halaman 171

<sup>85</sup>Ibid., halaman 171

<sup>86</sup>Ibid., halaman 171

<sup>87</sup>Ibid., halaman 171



*of the games* yaitu keefektifitas atau hasil yang didapat oleh pemain dari *bargaining games*, dari hasil yang diraih akan dapat mengukur kinerja para aktor tersebut dalam memainkan proses politik.<sup>88</sup>



---

<sup>88</sup>Ibid., halaman 171

Tabel 2.1 Operasionalisasi *Bureaucratic Politics Model*

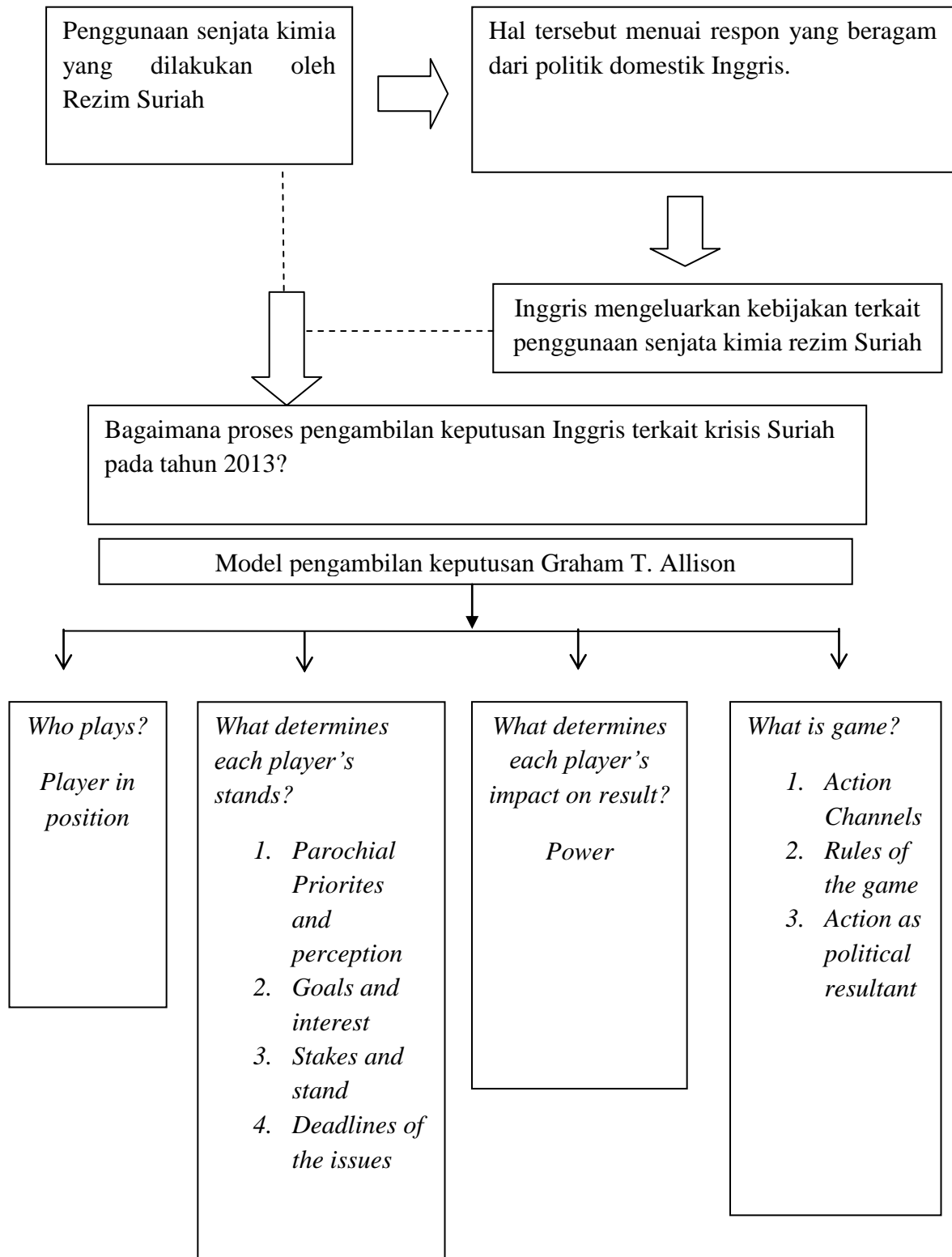
<i>Bureaucratic Politics</i>				
Variabel	Indikator	Parameter		Operasionalisasi
Who Plays?	Players in Position	- Chief	Kepala Pemerintahan yang berperan dalam proses perumusan	Perdana Menteri Inggris beserta menteri di kabinetnya dan juga para anggota
		- Staffers	Penasehat yang membantu peran Chief dalam proses perumusan	Parlemen yang dapat mempengaruhi kebijakan
		-Indians	Pejabat publik yang memiliki jabatan politis	
		-Ad Hoc Players	Aktor diluar pemerintahan	
What determines each player's	Parochial Priorities, Perception, and Issues	Kecenderungan yang dimiliki setiap aktor berasal dari posisi atau jabatannya.		Peran dari departemen-departemen yang ada dalam

<i>stand?</i>			pemerintahan dan Parlemen Inggris dalam menanggapi isu dan mempengaruhi dikeluarkannya kebijakan
	<i>Goals and Interest</i>	Kepentingan personal yang dibawa setiap aktor dan konsepsi perannya.	Tujuan dan kepentingan dari Perdana Menteri Inggris. Menteri Luar Negeri Inggris, Parlemen dalam proses pengambilan kebijakan Inggris
	<i>Stakes and stands</i>	Stakes dilihat melalui kepentingan individu atas masalah yang ada. stakes menentukan stand (posisi) para aktor terhadap isu.	Posisi setiap aktor politik Inggris, khususnya Perdana Menteri Inggris, Menteri Luar Negeri Inggris dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri Inggris.

	<i>Deadlines and faces of Issues</i>	Adanya batas waktu yang dihadapi setiap aktor. Adanya sisi lain dari isu yang dihadapi	Batas waktu yang dimiliki oleh pemerintah Inggris dalam memutuskan kebijakan luar negeri Inggris terhadap Suriah.
<i>What determines each player's impact on result?</i>	<i>Power</i>	Power dilihat dari adanya otoritas formal dan tanggung jawab setiap aktor yang berasal dari posisi atau jabatannya dalam birokrasi.	Otoritas formal dan tanggung jawab yang dimiliki oleh Perdana Menteri Inggris sebagai kepala pemerintah.
<i>What is game?</i>	<i>Action Channels</i>	Adanya rekomendasi atau persetujuan dalam lingkup pemerintahan terhadap isu tertentu.	Struktur pola interaksi teregulasi yang dimiliki Inggris dalam proses pengambilan keputusan yang saling berkesinambungan, khususnya pada proses pengambilan kebijakan luar

			negeri Inggris terkait krisis Suriah 2013.	
	<i>Rules of the Game</i>	Mekanisme proses pengambilan kebijakan yang berlaku	Prosedur yang mengatur jalannya proses bargaining games untuk mencapai keputusan kebijakan luar negeri Inggris.	
	<i>Action as political resultant</i>	<i>The pace of the game</i>	Isu	Permainan politik yang berlangsung di birokrasi Inggris.
		<i>The structure of the game</i>	Perspektif	
		<i>The law of the game</i>	Momentum	
		<i>The reward of the game</i>	Power	

## 2.4 Alur Pemikiran





## 2.5 Argumen Utama

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah dijelaskan oleh penulis pada bab pertama yaitu bagaimana proses pengambilan keputusan Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013 yaitu melalui proses *bargaining games*, dimana terjadi tarik menarik kepentingan antara Pemerintah dan Parlemen.

## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### 3.1 Jenis Penelitian

Penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif, peneliti menentukan suatu fenomena yang kemudian dianalisa dengan menggunakan teori, konsep maupun pendekatan. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini juga digunakan sebagai bahan analisa atas apa yang terjadi dalam fenomena tersebut dan mengapa fenomena tersebut terjadi.

#### 3.2 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian merupakan penegas mengenai batasan-batasan objek penelitian yang mencakup lingkup topik. Dalam penelitian ini yang menjadi ruang lingkup topik adalah interaksi maupun kebijakan yang dikeluarkan oleh Inggris terkait isu konflik Suriah. Rentang waktu penulis dibatasi dari tahun 2011-2013 yaitu pada awal mula konflik Suriah terjadi pada Februari tahun 2011 hingga bulan September tahun 2013.

#### 3.3 Teknik Pengumpulan Data

Dimana data yang diperoleh digunakan sebagai bahan analisa atas pembahasan yang akan diteliti. Maka penggunaan data yang sifatnya informatif atau sudah pada tahap analisis digunakan untuk membedah fenomena yang diteliti. Data-data yang digunakan adalah data-data dari literatur yang bersumber dari buku, artikel, jurnal-jurnal ilmiah, majalah yang berkaitan dengan

permasalahan yang dibahas penulis dalam tulisan ini, serta sumber-sumber informasi tertulis lainnya.

### **3.4 Teknik Analisa Data**

Untuk pencarian data, peneliti menggunakan sumber data sekunder berupa studi kepustakaan. Data akan dikumpulkan melalui buku, jurnal ilmiah, media massa, dokumen resmi, situs resmi pemerintahan, dan literatur yang berkaitan dengan masalah atau informasi lain yang bisa didapatkan melalui internet terkait dengan topik penelitian.

### **3.5 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini disusun berdasarkan tata cara yang telah ditetapkan oleh program studi Hubungan Internasional, yang dijabarkan sebagai berikut.

## **Bab I: Pendahuluan**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Latar belakang masalah merupakan dasar penelitian yang dimaksudkan untuk menjelaskan alasan mengapa penulis tertarik untuk melakukan analisa terkait kebijakan luar negeri Inggris terkait konflik Suriah. Selain itu penulis juga membahas pentingnya (urgensi) permasalahan terkait kebijakan luar negeri Inggris, serta mengapa penulis memilih rentang waktu tahun 2013.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Suatu rumusan yang mempertanyakan suatu fenomena, baik dalam kedudukannya sebagai fenomena mandiri, maupun dalam kedudukannya sebagai fenomena yang saling terkait di antara fenomena yang satu dengan yang lainnya, baik sebagai penyebab maupun sebagai akibat. Yang menjadikannya sebagai fokus penelitian. Dalam hal ini, fokus penelitian penulis yaitu untuk mengetahui bagaimana

pengaruh birokrasi politik domestik Inggris terkait kebijakan luar negeri terkait krisis Suriah pada tahun 2013.

### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian memberikan arah bagi pelaksanaan penelitian. Tujuan penelitian penulis yaitu melihat proses faktor apa saja yang mempengaruhi birokrasi politik domestik Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013

### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan dampak dari tercapainya tujuan dan terjawabnya rumusan masalah secara akurat. Manfaat penelitian harus dapat dibedakan antara manfaat teoritis dan manfaat praktisnya. Manfaat teoritis baik bagi penulis maupun pembaca karya ilmiah tersebut. Sedangkan manfaat praktisnya tergantung pada bentuk penelitian yang dilakukan, terutama untuk penelitian evaluasi dan eksperimen.

## **Bab II: Kerangka Pemikiran**

### 2.1. Studi Terdahulu

Studi terdahulu merupakan studi yang dilakukan untuk mempertajam arah studi utama. Studi terdahulu dilakukan karena kelayakan penelitian berkenaan dengan prosedur penelitian dan hal lainnya yang masih belum jelas, sehingga nantinya dapat membantu penelitian penulis. Penulis menggunakan studi yang dilakukan oleh Philip Leech dan Jamie Gaskarth yang membahas mengenai kebijakan luar negeri Inggris terkait Arab Spring. Studi terdahulu kedua berjudul *Domestic bureaucratic politics and Chinese foreign policy* yang ditulis oleh Hongyi Lai, Su-Jeong Kang dari University of Nottingham yang membahas bagaimana peran birokrasi politik terhadap kebijakan luar negeri China.

## 2.2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual ini menjadi pijakan utama dalam melaksanakan penelitian guna menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagaimana yang sudah dikemukakan dalam rumusan masalah penelitian. Pertama penulis menjelaskan mengenai definisi konseptual mengenai kebijakan luar negeri, serta konsep faktor pendorong dalam perumusan kebijakan luar negeri suatu negara secara umum. Dalam tulisan ini penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Graham T. Alisson.

## 2.3. Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep menjelaskan hubungan antara variabel-variabel yang akan diteliti dengan teori atau konsep yang melandasi.

## 2.4. Argumen Utama

Argumen utama atau hipotesis diturunkan melalui teori. Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap masalah penelitian. Hipotesis adalah suatu pernyataan yang masih harus diuji kebenarannya secara empiris. Sedangkan dalam penelitian deksriptif, rumusan masalah dituntun melalui argumen utama agar dapat terjawab.

## **Bab III: Metode Penelitian**

Bab ini berisi tentang sumber dan jenis data, metode pengumpulan data, dan metode analisis yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang ada, serta sistematika penulisan mencakup uraian singkat dari pembahasan materi setiap bab dalam skripsi.

## **Bab IV: Gambaran Umum**

Bab ini berupa gambaran umum mengenai unit eksplanasi untuk membantu pembahasan pada bab V. Pada bab ini, sub bab pertama akan dibahas mengenai konflik Suriah pada 2011-2013 penyebab dan situasinya, serta tindakan dan kebijakan Inggris dalam upaya menangani konflik dalam rentang waktu yang telah ditetapkan.

Kemudian pada sub bab yang kedua, penulis akan membahas sejarah konflik Suriah dan Kebijakan Inggris terkait konflik Suriah sebelum 2013.

#### **Bab V: Pembahasan**

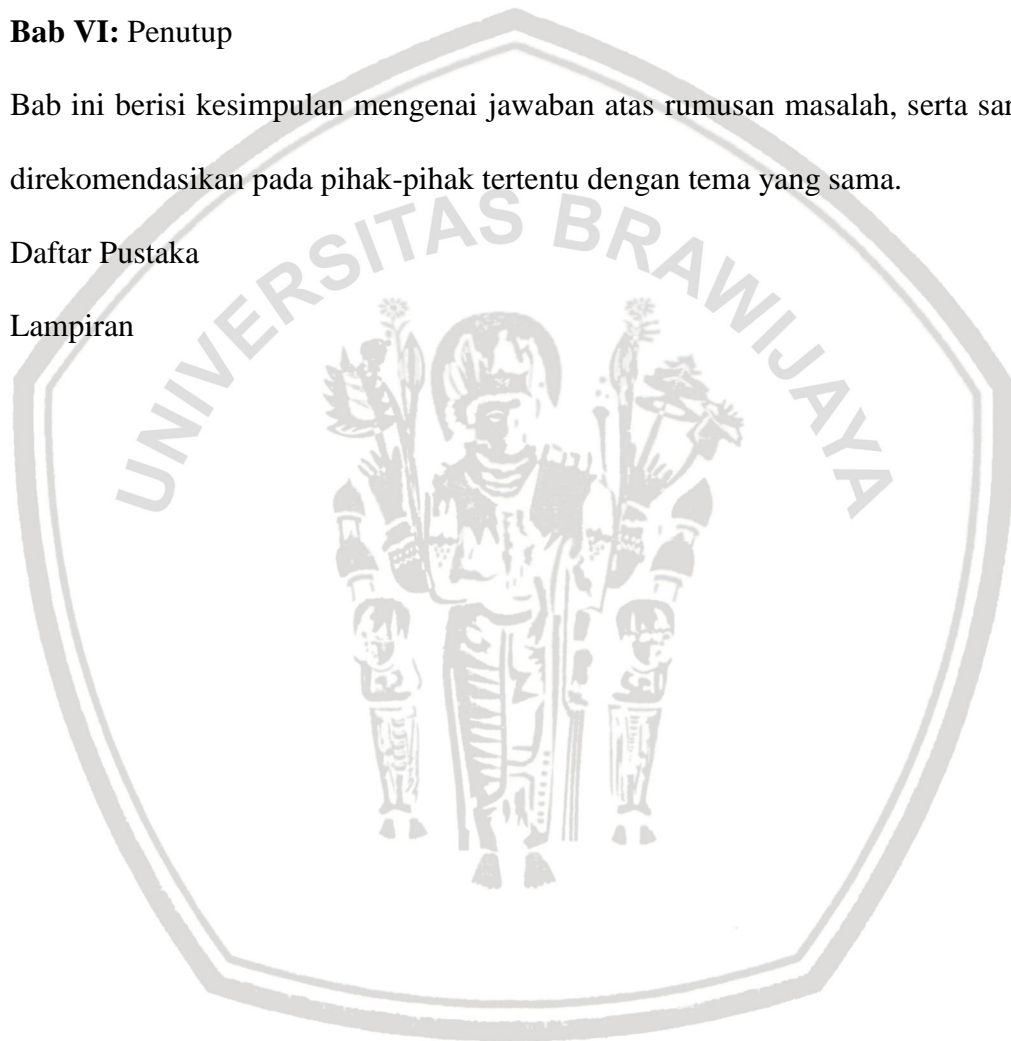
Bab ini berisi analisa terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri melalui konsep beserta variabel yang telah dijelaskan pada bab II.

#### **Bab VI: Penutup**

Bab ini berisi kesimpulan mengenai jawaban atas rumusan masalah, serta saran yang direkomendasikan pada pihak-pihak tertentu dengan tema yang sama.

Daftar Pustaka

Lampiran





## BAB IV

### GAMBARAN UMUM

Pada bab ini penulis akan menyajikan beberapa sub-bab untuk membantu memberikan gambaran umum pada peneitian ini, diantaranya adalah: (1) Gambaran umum sistem pemerintahan Inggris yang membantu untuk memahami perangkat pejabat yang terdapat dalam pemerintahan Inggris dan bagaimana pemisahan kekuasaan serta menjalankan tugas dan fungsi mereka. (2) Kebijakan luar negeri Inggris terhadap negara-negara di kawasan Timur Tengah dalam rentan tahun 2010-2011 (3) Dinamika birokrasi pemerintah Inggris dalam perumusan kebijakan luar negeri menyangkut *military action*.

#### 4.1 Sistem Pemerintahan Inggris

Inggris yang memiliki nama resmi *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (UK) merupakan negara yang tergabung dalam *Great Britain* atau Britania Raya, yang terbagi menjadi 3 pemerintahan yaitu Inggris, Skotlandia, dan Wales.<sup>89</sup> Inggris merupakan negara kesatuan yang menganut sistem pemerintahan parlementer dengan bentuk pemerintahan monarki konstitusional yang beribukota di London.<sup>90</sup> Sistem parlementer yang di terapkan oleh Inggris diadaptasi juga oleh beberapa negara lain seperti Spanyol, Belanda, Swedia, Jepang, Denmark, dan Thailand dimana Raja/Ratu adalah kepala negara dan Perdana Menteri adalah kepala pemerintahan.<sup>91</sup> Oleh karena itu Inggris disebut sebagai *Mother of Parliament* yang

<sup>89</sup>CIA. The World Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html>. di akses pada 7 Oktober 2017

<sup>90</sup>The Two House System. <http://www.parliament.uk/about/how/role/system/>. diakses pada 7 Oktober 2017

<sup>91</sup>The political system of the United Kingdom. [https://www.expatica.com/uk/about/The-political-system-of-the-United-Kingdom\\_103179.html](https://www.expatica.com/uk/about/The-political-system-of-the-United-Kingdom_103179.html) diakses pada 6 Oktober 2017

menciptakan sistem parlemen mampu bekerjamelalui pemilihan yang demokratis dengan prosedur parlementaria.<sup>92</sup>

Sebelum menggunakan sistem pemerintahan parlementer Inggris mengadaptasi sistem pemerintahan monarki. Monarki merupakan sistem pemerintahan tertua di Inggris, negara Inggris saat ini merupakan warisan dari kerajaan melalui proses sejarah yang panjang dan mampu berdiri sampai saat ini.<sup>93</sup> Dalam sistem pemerintahan monarki Raja atau ratu merupakan pemimpin negara, kekuasaannya diatur dalam apa yang disebut *Royal Prerogative* mencakup kekuasaan antara lain mengeluarkan dan mencabut paspor, pemecatan Perdana Menteri dan bahkan mendeklarasikan perang.<sup>94</sup>

Peran monarki dalam kebijakan luar negeri Inggris agaknya telah pudar karena sudah tidak memiliki kedaulatan dalam urusan politik atau eksekutif namun monarki Inggris masih memainkan peran penting dalam kehidupan berbangsa. Peran Monarki hanya sebatas memberikan rekomendasi kebijakan yang sifatnya tidak mengikat atau sekedar melaporkan apa yang sedang dikerjakan oleh pemerintah .

Dalam sistem pemerintahan parlementer Inggris saat ini, pemerintah dan parlemen memiliki peran yang berbeda dalam mengatur negara.<sup>95</sup> Yang dimaksud dengan pemerintah yaitu orang-orang yang terpilih menduduki kursi eksekutif yang terdiri dari Perdana Menteri dan Menteri- menteri yang disebut dengan kabinet. Kepala pemerintahan yaitu Perdana Menteri berasal dari pemimpin partai mayoritas yang menduduki kursi di *House of Commons*.

---

<sup>92</sup>Ibid

<sup>93</sup>Royal UK. "The Role of Monarchy". <https://www.royal.uk/role-monarchy>. diakses pada 11 Oktober 2017

<sup>94</sup>Ibid

<sup>95</sup>Parliament UK. "Parliament and the Government". <http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-government/>.diakses pada 12 Oktober 2017

Pemerintah adalah orang-orang terpilih dan bertanggung jawab untuk menyelenggarakan roda pemerintahan negara, serta menentukan dan mengelola hal-hal yang berhubungan dengan urusan kenegaraan.<sup>96</sup> Pemerintah terbagi menjadi beberapa departemen sesuai dengan tanggung jawab pada bidangnya masing-masing seperti departemen pendidikan, departemen luar negeri, departemen ketahanan nasional dan lain-lain.<sup>97</sup> Pemerintah mempunyai wewenang dalam menggunakan anggaran belanja negara yang didapat melalui pajak untuk mengembangkan layanan publik terhadap pendidikan, kesehatan serta untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan negara. Pemerintah bekerja dibawah pengawasan dari parlemen, yang artinya segala sesuatu kebijakan yang dikeluarkan pemerintah harus dalam sepengetahuan dan mendapat dukungan dari parlemen.

Parlemen merupakan otoritas lembaga legislatif tertinggi di sistem pemerintahan parlementer, yang beranggotakan orang-orang terpilih melalui jalur pemilu. Anggota parlemen yang disebut MP' tersebar ke daerah-daerah yang bertugas merepresentasikan wilayahnya masing-masing. Tugas utama Parlemen yaitu untuk mengesahkan atau membuat undang-undang yang baru, serta mengawasi dan memantau kinerja pemerintah, memastikan pemerintah bekerja berdasarkan konstitusi. Dalam proses *check and balance* parlemen memiliki kewenangan mengajukan pertanyaan terhadap kinerja pemerintahan terkait kebijakan yang telah dilakukan, atau yang masih akan dilakukan oleh pemerintah melalui forum debat.<sup>98</sup>

Ulasan mengenai sistem pemerintahan negara membantu penulis dalam memahami perangkat pejabat atau para aktor yang terdapat dalam birokrasi pemerintah dalam

---

<sup>96</sup>Ibid

<sup>97</sup>Ibid

<sup>98</sup>Parliament and the Government. <http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-government/>. diakses pada 12 Oktober 2017

proses formulasi kebijakan luar negeri. Bagaimana pemisahan kekuasaan serta menjalankan tugas dan fungsi mereka terkait dengan kepentingan nasionalnya yang diterjemahkan kedalam kebijakan luar negeri.

#### 4.1.1 Konstitusi

Konstitusi terdiri dari seperangkat hukum dan aturan yang menciptakan institusi negara, memisahkan kekuasaan antar lembaga-lembaga negara dan mengatur hubungan antara negara dan individu.<sup>99</sup> Inggris tidak memiliki konstitusi yang tertulis artinya yaitu konstitusi tersebut tidak dituliskan secara utuh dalam sebuah dokumen penuh seperti yang ada di negara lain. Walaupun menganut sistem monarki konstitusional namun konstitusi Inggris menyatakan bahwa kepala negara bukan berarti menjadi kepala pemerintah, kepala negara diwakili oleh Ratu sedangkan kepala pemerintahan dipimpin oleh seorang Perdana menteri.<sup>100</sup> Kepala negara hanya bersifat simbolis karenanya harus menjalankan prinsip netralitas, kepala negara memiliki kewenangan dalam melantik perdana menteri, memberikan penghargaan gelar.

Konstitusi mengatur dimana Perdana Menteri dipilih oleh mayoritas partai yang memenangkan pemilu legislatif, ketua partai pemenang pemilu diangkat menjadi perdana menteri. Seorang Perdana Menteri memiliki kewenangan untuk menunjuk wakilnya, dan menentukan para menteri yang berada di jajaran kabinetnya. Kekuasaan prerogatif dijalankan oleh eksekutif seperti dalam hal pembuatan perjanjian (Pasal 51), deklarasi perang (Pasal 122), penyebaran Angkatan Bersenjata (pasal 123), keamanan nasional (Pasal 126) dan mendeklarasi keadaan darurat (pasal

---

<sup>99</sup>House of Commons. (2015) The UK Constitution. Political and Constitutional Reform Committee

<sup>100</sup>Ibid

128).<sup>101</sup> Dalam kebijakan luar negeri konstitusi Inggris memberikan kewenangan terhadap eksekutif untuk memformulasi hingga pada tahap implementasinya.

Konstitusi Inggris mengatur kedaulatan atas parlemen yang terbagi menjadi 2 pilar yaitu *House of Commons (First Chamber)* dan *House of Lord (Second Chamber)*. Parlemen Inggris memiliki hak istimewa dalam merancang dan mengesahkan undang-undang artinya sebuah undang-undang dan peraturan dapat diberlakukan, diubah atau dicabut oleh parlemen.<sup>102</sup> Konstitusi mengatur sistem peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak, fungsi dari peradilan yaitu menegakkan aturan hukum dan hak-hak individu, menghargai setiap permasalahan hukum yang dibawa ke dalam ranah peradilan, mengawasi administrasi peradilan perdata dan pidana.<sup>103</sup> Dalam menegakan hukum peradilan harus menafsirkan dan menerapkan undang-undang yang disahkan oleh Parlemen, menjamin tidak ada intervensi kekuasaan yang dapat menjatuhkan undang-undang yang disahkan oleh Parlemen.<sup>104</sup>

#### 4.1.2 Lembaga Legislatif

Lembaga legislatif dalam sistem pemerintahan Inggris berada dalam wilayah kerja Parlemen yang bekerja atas dasar konstitusi, meski bukan aktor utama dalam proses formulasi kebijakan luar negeri namun parlemen Inggris memiliki hak untuk mendengarkan atau memperdebatkan langkah-langkah kebijakan luar negeri yang akan dilakukan oleh pemerintah.

Parlemen Inggris terdiri dari 2 kamar atau bikameral yaitu the *House of Commons* dan *House of Lords*, anggota dari *House of Commons* merupakan perwakilan rakyat yang diusung oleh partai politik dan dipilih oleh rakyat melalui

<sup>101</sup>The Institute for Public Policy Research (1991). The Constitution of the United Kingdom

<sup>102</sup>A.V Dicey. an introduction to the study of the law of the constitution.

<sup>103</sup>Ibid

<sup>104</sup>Ibid



pemilihan umum untuk jangka waktu 5 tahun, sedangkan *House of Lords* adalah perwakilan bangsawan dari kerajaan Inggris.<sup>105</sup>

*House of Commons* terdiri atas 650 anggota yang dipilih secara langsung oleh konstituen berdasarkan jumlah populasi penduduk.<sup>106</sup> Sementara itu, *House of Lords* tidak memiliki jumlah anggota yang tetap untuk saat ini anggota dari *House of Lord* berjumlah 800 orang.<sup>107</sup> Meskipun jumlah anggota nya di parlemen lebih sedikit tetapi *House of Commons* dianggap lebih kuat secara politis dibandingkan *House of Lords*.

Sebagai lembaga legislatif peran parlemen Inggris yaitu membuat undang-undang baru dan membuat perubahan undang-undang yang lama untuk disesuaikan dengan perkembangan zaman. Selain membuat undang-undang Parlemen memiliki wilayah kerja sebagai pengatur pajak negara, Pemerintah tidak dapat begitu saja menaikkan pajak baru atau mengeluarkan uang publik tanpa persetujuan dari Parlemen.<sup>108</sup>

Dalam pelaksanaanya parlemen memiliki agenda duduk bersama pemerintah untuk saling berkomunikasi yang bertujuan untuk memeriksa dan mengkritisi kinerja pemerintah melalui komite, debat atau untuk berdiskusi mengenai kebijakan pemerintah, membahas suatu isu tertentu, atau mengusulkan perundang-undangan

---

<sup>105</sup>Ibid

<sup>106</sup>House of Commons. <http://www.parliament.uk/business/commons/>. Diakses pada 6 Oktober 2017

<sup>107</sup>Who's in the house of lords. <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/>. Diakses pada 6 Oktober 2017

<sup>108</sup>Check and approve Government spending and taxation. <http://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/>. Diakses pada 6 Oktober 2017



yang baru.<sup>109</sup> Selain itu Parlemen juga menjalin relasi dengan kerajaan dan Uni Eropa.<sup>110</sup>

Seiring berjalanya dinamika politik internasional selain menjalin relasi di ranah domestik, Parlemen Inggris bukan hanya sebagai *law makers* namun juga mengalami perkembangan dalam isu-isu internasional seperti bergabungnya Inggris ke Uni Eropa pada tahun 1973, kemudian mendapatkan *royal assent* berdasarkan konvensi Eropa mengenai program hak asasi manusia atau *Human Right Act 1998*.<sup>111</sup>

#### 4.1.3 Lembaga Eksekutif

Dalam sistem pemerintahan Inggris jabatan eksekutif selaku kepala negara dipimpin oleh seorang raja atau ratu, namun berdasarkan konstitusi yang berlaku peran kepala negara kewenangannya dibatasi atau sifatnya hanya simbolis.<sup>112</sup> Sebagai pemegang tahta kerajaan seorang Ratu diuntut untuk netral dalam urusan politik tidak memberikan suara dalam pemungutan umum. Sebagai kepala negara Ratu memiliki peran seremonial dan formal kenegaraan atau tradisi seperti melantik Perdana Menteri terpilih.

Sedangkan kepala pemerintahan berdasarkan konstitusi Inggris dipimpin oleh Perdana Menteri. Seorang Perdana Menteri dipilih tidak melalui jalur pemilihan secara langsung, namun berasal dari pemimpin partai mayoritas yang menduduki kursi di parlemen. Dalam menjalankan tugasnya Perdana Menteri dibantu oleh (*cabinet government*) pemerintahan kabinet yang berisikan jajaran para menteri yang kemudian tersusun kedalam sebuah departemen-departemen sesuai

<sup>109</sup>Parliament's role. <http://www.parliament.uk/about/how/role>. Diakses pada 6 Oktober 2017

<sup>110</sup>Relations with other institutions. <http://www.parliament.uk/about/how/role/relations-with-other-institutions/>. Diakses pada 6 Oktober 2017

<sup>111</sup>Parliamentary sovereignty. <http://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/>. Diakses pada 6 Oktober 2017

<sup>112</sup>The Queen and Government. <https://www.royal.uk/queen-and-government>. Diakses pada 6 Oktober 2017

kapasitasnya. Kabinet ini dibentuk setelah terbentuknya parlemen yang didasarkan hasil dari pemilihan umum.<sup>113</sup>

Perdana menteri diberikan kekuasaan untuk menunjuk sendiri para menteri untuk mengisi dan memimpin pemerintahan kabinetnya.<sup>114</sup> Masa jabatan perdana menteri yaitu selama 5 tahun sedangkan masa jabatan para menteri anggota kabinet bergantung pada kinerja, keputusan dan penilaian badan legislatifnya.<sup>115</sup> Namun kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak bias ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya, karena sewaktu-waktu Perdana Menteri memiliki kewenangan untuk membubarkan kabinet.

Kabinet merupakan elemen penting dalam pemerintahan, semua departemen pemerintah bertanggung jawab untuk menerapkannya mandat pemerintah dan undang-undang yang disahkan oleh Parlemen.<sup>116</sup> Para menteri tersebut bertanggung jawab atas tindakan, keberhasilan dan kegagalan sesuai dengan domain masing-masing.

Karena kepala negara yaitu raja atau ratu hanya bersifat simbolis, Perdana menteri merupakan figur penting dalam distribusi kekuasaan dalam roda pemerintahan Inggris, berikut merupakan peran yang dimiliki oleh Perdana Menteri<sup>117</sup>:

- Menjalin hubungan antara monarki dan pemerintah secara keseluruhan
- Menunjuk kabinet menteri

<sup>113</sup>How Government Works. <https://www.gov.uk/government/how-government-works>. diakses pada 6 Oktober 2017

<sup>114</sup>Stephen, Dyson (2004). Prime Minister and Core Executive in British Foreign Policy: Process, Outcome and Quality of Decision. Washington State University.

<sup>115</sup>Ibid

<sup>116</sup>P. Kapitaniak. The Executive and Legislative Branches of Government.

<sup>117</sup>Publication Parliament. Prime Minister (Office, Role and Functions) Bill.

- Memformulasi suatu kebijakan
- Menentukan kebijakan publik untuk mencapai kepentingan nasional
- Memutuskan apakah akan terlibat perang dengan penggunaan kekuatan militer
- Menentukan pajak negara
- Menggeluarkan anggaran belanja negara

Eksekutif memiliki kewenangan penuh untuk merancang dan mengesahkan kebijakan luar negeri yang sesuai dengan kepentingan nasional yang ingin dicapai. Pemerintah bekerja untuk mempromosikan dan melindungi kepentingan Inggris secara internasional, bekerja sama dengan negara lain dalam upayanya untuk maju dalam isu-isu yang menjadi perhatian bersama seperti perdagangan, perubahan iklim, keamanan dan pembangunan ekonomi.<sup>118</sup>

Kementrian luar negeri (*Ministry of foreign affairs*) merupakan bagian dari lembaga eksekutif yang menjadi sumber informasi menyangkut urusan luar negeri, sekaligus bertugas memprosesnya dalam memformulasi kebijakan luar negeri beserta implementasinya.<sup>119</sup> Dalam prakteknya kementrian luar negeri dapat berafiliasi dengan kementrian-kementrian lainnya, misal kebijakan luar negeri yang menyangkut dengan perdagangan akan melibatkan *Departement of international trade*, untuk urusan keamanan akan melibatkan *Ministry of defence*.

Berikut kewenangan yang dimiliki oleh eksekutif dalam menjalankan kebijakan luar negeri Inggris yaitu meliputi:<sup>120</sup>

- Meratifikasi dan membuat perjanjian

<sup>118</sup>Foreign Affairs. <https://www.gov.uk/government/topics/foreign-affairs>. Diakses pada 11 Oktober 2017

<sup>119</sup>Dyson, Stephen Benedict. Washington State University. Prime Minister and Core Executive in British Foreign Policy: Process, Outcome, and Quality of Decision.

<sup>120</sup>Ibid

- Mendeklarasikan perang atau perdamaian dengan negara lain
- Mengirimkan pasukan ke negara lain
- Menjalinkan hubungan dengan negara lain

Setidaknya ada 3 faktor yang menjadi pertimbangan eksekutif dalam merancang sebuah kebijakan luar negeri, pertama yaitu faktor politik domestik suatu kebijakan luar negeri dapat dibentuk atau dapat merepresentasikan opini publik yang tumbuh dimasyarakat.<sup>121</sup> Kedua yaitu faktor eksternal dimana kebijakan luar negeri dapat tumbuh dari isu yang berkembang di dunia internasional dan mengharuskan negara untuk merespon isu tersebut.<sup>122</sup> Faktor ketiga yaitu pada era globalisasi suatu negara tidak dapat berdiri sendiri yang mengharuskannya tergabung kedalam organisasi internasional, kebijakan luar negeri dapat muncul dari interaksi yang dilakukan oleh negara dengan organisasi internasional.<sup>123</sup>

#### 4.1.4 Sistem Partai Politik Inggris

Partai politik di Inggris telah ada sejak abad ke-18, keberadaan partai politik merupakan elemen penting dalam menjalankan negara berdasarkan konstitusi.<sup>124</sup> Sejak berakhirnya perang dunia ke 2, partai politik di Inggris terbagi menjadi 2 peta kekuasaan yaitu Partai Konservatif dan Partai Buruh.

Partai yang gagal merebut suara mayoritas pada pemilihan umum akan menjadi kelompok oposisi yang berkontribusi terhadap terciptanya kebijakan dan legislasi melalui kritik yang membangun, menentang usulan pemerintah yang tidak sejalan dengan kepentingannya, serta mengemukakan kebijakan mereka sendiri untuk

---

<sup>121</sup>Ibid

<sup>122</sup>Ibid

<sup>123</sup>Ibid

<sup>124</sup>Parliament UK. "The Party System". <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/partysystem/>. Diakses pada 7 Oktober 2017

meningkatkan peluang mereka memenangkan pemilihan umum berikutnya.<sup>125</sup> Sedangkan partai-partai kecil yang gagal mengumpulkan suara pada pemilihan umum akan berafiliasi dengan partai-partai besar agar dapat turut serta menyuarakan kepentingan politiknya.

Didalam sistem partai politik Inggris terdapat dua kekuatan yang mendominasi dunia perpolitikan di parlemen yaitu partai konservatif dan *Labour Party* (Partai Buruh). Partai Konservatif merupakan salah satu partai politik tertua dan bersejarah yang ada di sistem pemerintahan Inggris dan yang paling sering memenangkan pemilu.<sup>126</sup> Partai konservatif Inggris berideologikan nilai-nilai liberal mencakup kepemilikan pribadi dan perusahaan, pemeliharaan militer yang kuat, dan pelestarian nilai dan institusi budaya tradisional.<sup>127</sup> Partai konservatif Inggris merepresentasi suara kelompok kelas menengah.

Terkait kebijakan luar negeri Partai Konservatif Inggris cenderung memiliki hubungan yang erat dengan sekutu terdekatnya yaitu Amerika Serikat yang dikenal dengan istilah "*Special Relationship*".<sup>128</sup> Selain memiliki hubungan dekat dengan Amerika Serikat kebijakan konservatif memiliki kecenderungan untuk mendekatkan aliansi internasional seperti NATO. Kebijakan yang dianut oleh partai konservatif menekankan terhadap perdagangan bebas dalam urusan barang dan jasa.<sup>129</sup> Sedangkan untuk urusan keamanan sejak lama partai konservatif menyuarakan

---

<sup>125</sup>Ibid

<sup>126</sup>Paul David Webb. "Conservative Party". <https://www.britannica.com/topic/Conservative-Party-political-party-United-Kingdom>. diakses pada 7 Oktober 2017

<sup>127</sup>Ibid

<sup>128</sup>Ibid

<sup>129</sup>Robbins, James. (2008). BBC. "Cameron's Britain: Foreign policy". [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/7464427.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7464427.stm). Diakses pada 7 Oktober 2017



dukungannya terhadap reformasi politik dan ekonomi bagi negara-negara yang berada di timur tengah.<sup>130</sup>

Sedangkan Partai Buruh yang didirikan pada tahun 1900 tujuan awal didirikannya Partai Buruh di Inggris adalah untuk menjadi *pressure group* atau kelompok yang kritis terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam perkembangannya Partai Buruh bertransformasi menjadi partai nasional yang pada akhirnya mendukung *labourism* serta memfasilitasi kepentingan-kepentingan kaum pekerja diranah birokrat.<sup>131</sup> Partai Buruh mengusung ideologi sosialis demokratis yang dianggap sebagai aliran kiri dan untuk mencapai kepentingannya partai buruh menekankan pada prinsip kepemilikan publik dan *state action*.<sup>132</sup> Partai Buruh mendorong pemerintah untuk melakukan pengendalian dan pengawasan di sektor ekonomi. Di masa lalu, kelas merupakan penentu utama niat memilih dalam politik Inggris, dengan sebagian besar pemilih kelas pekerja memilih Partai Buruh dan kebanyakan pemilih kelas menengah memilih Konservatif.<sup>133</sup>

Saat partai buruh memenangkan pemilu pada tahun 1997 Partai buruh mengalami beberapa perubahan menjadi partai sosialis demokratis utama di Inggris yang saat dipimpin oleh Tony Blair sebagai ketua partai. Beberapa perubahan yang dilakukan yaitu Pertama dari segi ekonomi tidak lagi memandang kepemilikan umum sebagai satu-satunya cara dalam kepemilikan modal. Kedua tidak lagi membebankan peran negara dalam menyelesaikan masalah ekonomi maupun sosial, dengan

---

<sup>130</sup>Ibid

<sup>131</sup>Paul Webb (2016). "Labour Party". <https://www.britannica.com/topic/Labour-Party-political-party>. diakses pada 8 Oktober 2017

<sup>132</sup>Ibid

<sup>133</sup>Roger Darlington. "A Short Guide to the British Political System". <http://www.rogerdarlington.me.uk/Britishpoliticalsystem.html>. diakses pada 8 Oktober 2017



mengajak lapisan masyarakat dan peran swasta untuk turut berkontribusi melalui pembentukan organisasi bersifat sukarela dengan dukungan pemerintah daerah.<sup>134</sup>

Tony Blair tidak hanya membawa perubahan didalam internal partai tetapi membawanya kedalam sistem pemerintahan Inggris melalui kebijakan seperti menyelaraskan kebijakan sosial Eropa mengenai isu-isu seperti kondisi kerja, kesetaraan di tempat kerja, dan kesehatan dan keselamatan pekerja.<sup>135</sup> Dimana kebijakan-kebijakan ekonomi sebelumnya sangat mendiskreditkan hak-hak kaum pekerja. Kebijakan luar negeri Partai Buruh terkait masalah keamanan lebih mengedepankan *soft diplomacy* secara dialog untuk mengatasi konflik tertentu ketimbang menggunakan kekuatan militer.<sup>136</sup> Para pemimpin partai buruh dikenal memiliki kecenderungan untuk menghindari konflik yang dapat menyeret Inggris kedalam medan perang.

Selain hegemoni 2 partai besar yaitu Partai Konservatif dan Partai Buruh terdapat Partai Liberal Demokrat yang mengusung ideologi liberal untuk membangun dan melindungi masyarakat yang adil, bebas dan terbuka, berusaha untuk menyeimbangkan nilai-nilai fundamental kebebasan, kesetaraan dan masyarakat, dan di mana tidak ada yang akan diperbudak oleh kemiskinan, ketidaktahuan atau kesesuaian.<sup>137</sup> Partai liberal demokrat selalu menjadi partai oposisi utama bagi partai mayoritas, dengan mempresentasikan diri mereka sebagai alternatif yang dapat mewakili suara dari kaum buruh maupun kelas menengah.

---

<sup>134</sup> Paul Webb (2016). "Labour Party". <https://www.britannica.com/topic/Labour-Party-political-party>. diakses pada 8 Oktober 2017

<sup>135</sup> Ibid

<sup>136</sup> Ibid

<sup>137</sup> Liberal Democrats. "Our Constitution". <https://www.libdems.org.uk/constitution>. diakses pada 9 Oktober 2017

Selain hegemoni 2 partai besar tersebut terdapat partai-partai kecil seperti *United Kingdom Independence Party* (UKIP) *British National Party* (BNP) *The Green Party's Radical*, dan *The Scottish National Party* partai yang mendukung kemerdekaan Scotlandia<sup>138</sup> Partai-partai minoritas yang ada dituntut untuk tetap menyusun strategi politik yang tujuannya adalah mencapai koalisi dengan partai-partai mayoritas, hal tersebut penting untuk mempertahankan eksistensi partai tersebut di dalam parlemen. Meski memiliki pengaruh yang terbatas, namun pada saat perbedaan suara antara dua partai dominan tipis posisi mereka menjadi krusial.

Perbedaan utama diantara 3 partai politik yaitu dalam upaya bagaimana menyelesaikan penentasan kemiskinan dan ketidakadilan, pemberlakuan pajak, menyeimbangkan hak kolektif dan hak-hak individu.<sup>139</sup> Meskipun banyak perbedaan diantara 3 partai tersebut namun mereka masih memiliki konsensus dalam beberapa aspek meliputi, peraturan dalam penegakan hukum, ekonomi pasar bebas, pelayanan kesehatan nasional, keanggotaan di NATO dan kepemilikan senjata nuklir.<sup>140</sup>

#### 4.1.5 Sistem pemilihan Umum di Inggris

Sistem pemilihan umum di Inggris untuk memilih anggota parlemen digelar setiap 5 tahun sekaligus menggunakan sistem distrik.<sup>141</sup> Anggota parlemen dipilih menggunakan sistem *First Past the Post*, yang artinya setiap distrik memiliki satu perwakilan di parlemen atau Majelis Rendah (*House of Commons*). Secara keseluruhan

<sup>138</sup>The political system of the United Kingdom. <https://www.expatica.com/uk/about/The-political-system-of-the-United-Kingdom-103179.html>. diakses pada 7 Oktober 2017

<sup>139</sup>Roger Darlington. "A Short Guide to the British Political system". <http://www.rogerdarlington.me.uk/Britishpoliticalsystem.html>. diakses pada 7 Oktober 2017

<sup>140</sup>Ibid

<sup>141</sup>GOV UK. "Types of election, referendums, and who can vote". <https://www.gov.uk/elections-in-the-uk>. Diakses pada 7 Oktober 2017

Inggris memiliki 650 daerah pemilihan, yang masing-masing diwakili oleh satu orang yang menduduki kursi di parlemen, dengan perincian sebagai berikut<sup>142</sup>:

- 533 daerah pemilihan di Inggris
- 59 di Skotlandia
- 40 di Wales
- 18 di Irlandia Utara

Partai politik yang meraih suara terbanyak dalam proses pemilihan umum memiliki kursi mayoritas di parlemen serta akan membentuk pemerintah baru, ketua partai pemenang pemilu diangkat sebagai Perdana Menteri. Seorang Perdana menteri yang terpilih memiliki masa jabatan selama 5 tahun.

Jika tidak ada partai yang meraih kursi mayoritas atau yang biasa disebut *hung parliament*- maka partai yang meraih kursi paling banyak akan membentuk pemerintah minoritas atau mencari mitra koalisi untuk mendukung pemerintahan yang baru.<sup>143</sup> Pemerintah penguasa sebelumnya tetap menjabat sebagai otoritas berwenang dalam periode transisi ini, bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada partai politik untuk melakukan proses negosiasi untuk membangun koalisi untuk pemerintahan selanjutnya.<sup>144</sup>

#### **4.2. Kebijakan luar negeri Inggris terhadap negara-negara kawasan Timur Tengah.**

Kawasan Timur Tengah merupakan kawasan yang strategis dalam segi ekonomi karena kaya akan sumber daya alam nya yang berupa minyak bumi, tidak

<sup>142</sup>BBC News. 2015. "Yang perlu Anda ketahui soal pemilu di Inggris".

[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/04/150413\\_pemilu\\_inggris\\_2015](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/04/150413_pemilu_inggris_2015). Diakses pada 7 Oktober 2017

<sup>143</sup>Hung Parliament. <https://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/hung-parliament/>.

Diakses pada 7 Oktober 2017

<sup>144</sup>Ibid

bisa dipungkiri banyak negara yang memiliki banyak kepentingan di wilayah ini. Sikap rezim yang otoriter dengan memonopoli kekuasaan dan ekonomi menyebabkan sering terguncangnya stabilitas keamanan di negara-negara Arab. Setelah berakhirnya Arab Spring pada tahun 1990-an negara-negara Arab yang identik dengan pemerintahan otoriter mulai berbenah, hal tersebut berpengaruh terhadap perspektif negara-negara barat dalam melihat lahirnya demokrasi di tanah Arab. Namun gejolak yang menyerupai Arab Spring di tahun 90an kembali menggeliat pada medio tahun 2010-2011, dimana negara-negara seperti Mesir, Libya, Tunisia, Bahrain, dan Suriah mengalami gelombang unjuk rasa terkait krisis kepercayaan terhadap rezim pemerintah.

Dalam menyikapi gejolak konflik yang terjadi di timur tengah Pemerintah Inggris menyikapinya dengan memberikan dukungan diplomatik untuk reformasi politik, dana bilateral senilai 110 juta poundsterling untuk membiayai proyek reformasi yang dipimpin oleh pemerintah lokal, dan mempengaruhi kerja melalui organisasi multilateral, termasuk Uni Eropa, Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional, untuk membangun dukungan bagi wilayah tersebut.<sup>145</sup> Secara lebih lanjut Inggris memberikan pendekatan yang berbeda-beda dalam memandang situasi konflik tiap negara, hal ini terlihat dalam sikap Inggris dalam memberikan dukungan kepada pemerintah yang bersangkutan atau memberikan bantuan terhadap kelompok oposisi.

Gelombang awal aksi protes di timur tengah berawal dari pergolakan yang terjadi di Tunisia dan Mesir yang menyuarakan pergantian rezim pemerintah

---

<sup>145</sup>Pernyataan resmi Pemerintah Inggris. *Policy paper 2010 to 2015 government policy: peace and stability in the Middle East and North Africa*. <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-peace-and-stability-in-the-middle-east-and-north-africa/2010-to-2015-government-policy-peace-and-stability-in-the-middle-east-and-north-africa>. Di akses pada 19 Oktober 2017

yang telah. para demonstran berupaya menggulingkan Presiden Husni Mubarak yang telah menjabat selama 30 tahun. Dalam 2 kasus ini pemerintah Inggris memilih untuk tidak ikut dalam memberikan suara.

Untuk kasus di Libya pemerintah Inggris berada di garis depan mendukung kelompok oposisi yang ingin meruntuhkan rezim Khadafi yang telah berkuasa selama 42 tahun. Dalam kasus ini Inggris memandang bahwa rezim Khadafi telah melakukan pelanggaran HAM dengan melakukan tindakan represif terhadap para demonstran. Inggris aktor yang paling gencar dalam menyuarakan diperlukannya *Humanitarian Intervention* di Libya dengan mendorong DK PBB mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk melindungi warga sipil dari ancaman serangan dan untuk menegakkan zona larangan terbang.<sup>146</sup> Pada akhirnya Inggris mengeluarkan kebijakan dengan mengirimkan pasukannya untuk mendukung operasi militer NATO di Libya sesuai mandat DK PBB.<sup>147</sup>

Pada kasus di Bahrain yang sedang mengalami gelombang aksi protes, Pemerintah Inggris menekankan pentingnya menanggapi protes damai melalui reformasi bukan represi salah satu caranya yaitu melalui dialog. Namun proses negosiasi antara Pemerintah dan oposisi tidak menemui kata sepakat pada akhirnya kerusuhan pecah pada bulan Maret 2011, pihak berwenang Bahrain mulai memberlakukan tindakan keras terhadap para demonstran. Inggris memilih untuk

---

<sup>146</sup>Ibid

<sup>147</sup>Libya: *Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options*. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmaff/119/11905.htm>. Diakses pada 19 Oktober 2017



mendukung rezim pemerintah Bahrain dan memberikan bantuan dengan menyediakan pasokan persenjataan berupa senjata api, amunisi, bagi pasukan keamanan Bahrain.<sup>148</sup>

Inggris dan Bahrain memang mempunyai sejarah hubungan yang harmonis secara diplomatis dalam ranah militer, perdagangan yang terjadi di berbagai tingkat formal dan informal.<sup>149</sup> Pada tahun 2012 Inggris-Bahrain melakukan perjanjian kerjasama dalam bidang pertahanan untuk mempromosikan kerjasama berbagi, pendidikan, ilmiah dan teknis intelijen dan pelatihan gabungan kekuatan militer.<sup>150</sup> Dalam merespon gelombang unjuk rasa di Timur Tengah pemerintah Inggris berasumsi diperlukannya reformasi politik dan ekonomi yang berkelanjutan di negara-negara Arab untuk mencegah terulangnya peristiwa tahun 2011.<sup>151</sup>

Berdasarkan uraian diatas cukup memberikan gambaran bagi penulis dalam melihat kebijakan luar negeri Inggris terhadap negara-negara di Timur Tengah yang sedang mengalami krisis kepercayaan terhadap pemerintah, dan melihat pendekatan apa yang dilakukan Inggris untuk menyelesaikan masalah tersebut.

#### **4.3. Dinamika birokrasi Inggris dalam perumusan kebijakan luar negeri**

Pada proses perumusan kebijakan luar negeri di Inggris, pemerintah atau lembaga eksekutif memiliki peran yang cukup besar. Kebijakan luar negeri tidak dibuat dalam ruang politik yang hampa tetapi dapat dibentuk oleh apa yang menjadi

<sup>148</sup>Robert Booth. (2011) The Guardian. "Bahrain uses UK-supplied weapons in protest crackdown".  
<https://www.theguardian.com/world/2011/feb/17/bahrain-crackdown-uk-arms-sales>. Diakses pada 19 Oktober 2017

<sup>149</sup>UK's relations with Saudi Arabia and Bahrain.  
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/writev/bahrain/sab60.htm>. Diakses pada 19 Oktober 2017.

<sup>150</sup>Bahrain & UK sign Defense Cooperation Agreement.  
<http://www.mofa.gov.bh/Default.aspx?tabid=3182&ItemId=1990>. Diakses pada 19 Oktober 2017

<sup>151</sup>The Middle East: Time for New Realism.  
<https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldintrel/159/15906.htm>. Diakses pada 19 Oktober 2017



aspirasi publik, ataupun tekanan global. Kebijakan luar negeri tidak mudah untuk diputuskan karena pasti akan selalu ada pro kontra pada aktor dalam birokrasi, atau dalam opini publik di masyarakat dimana dinamika pada proses perumusan kebijakan luar negeri akan selalu terjadi.

Disini penulis akan memberikan 2 contoh kebijakan luar negeri Inggris yang menyangkut *military action* dan melibatkan parlemen pada proses perumusannya. Pada tahun 2003 Tony Blair selaku Perdana Menteri Inggris berencana untuk melakukan operasi militer Inggris di Irak untuk memerangi rezim Saddam Husein yang represif. Selain menjadi pemimpin pemerintahan yang otoriter, rezim Saddam Husein diduga memiliki senjata pemusnah masal. Sampai pada akhirnya AS memberikan ultimatum terhadap Saddam Husein untuk keluar dari wilayah Irak dan melepaskan jabatannya sebagai presiden Irak. Namun Saddam Husein tidak menghiraukan ultimatum yang di lontarkan oleh AS, Tony Blair bereaksi dengan memanggil anggota dewan parlemen untuk membahas kemungkinan intervensi militer Inggris di Irak.

18 Maret 2003 meski sempat terjadi perdebatan di domestik Inggris mengenai rencana yang disampaikan oleh Tony Blair, debat antara pemerintah dan parlemen Inggris diselenggarakan. Partai Buruh mendominasi mayoritas kursi di parlemen pada saat itu, sedangkan partai konservatif memiliki kursi nomor 2 terbanyak di parlemen, sisanya diisi oleh partai Liberal Demokrat dan partai-partai kecil lainnya. Jika melihat komposisi mayoritas anggota parlemen yang berasal dari partai buruh maka intervensi militer ke Irak nampaknya akan berjalan mulus.

Namun diluar gedung *Westminster* tempat pemerintah dan parlemen mengadakan debat, diwarnai oleh gelombang aksi protes oleh ribuan massa yang

menentang invasi Irak. Beberapa kali para demonstiran tersebut menginterupsi proses jalannya debat. Sebelumnya DK PBB telah mengeluarkan resolusi no 1441 yang menyatakan memberikan waktu bagi Irak untuk menyerahkan senjata masal yang dimilikinya terhadap DK PBB dan jika Irak tidak mematuhi resolusi tersebut maka akan menghadapi konsekuensi yang serius.<sup>152</sup>

Tony Blair menyampaikan kepada anggota parlemen jika alasannya untuk intervensi Irak bertujuan untuk melucuti senjata pemusnah masal yang dimiliki oleh rezim Saddam Hussein, langkah diplomatis sudah ditempuh tetapi Inggris menganggap bahwa Saddam Husein gagal dan tidak kooperatif untuk menyerahkan senjata kimia yang dimilikinya secara suka rela kepada DK PBB. Menurut Tony Blair kepemilikan senjata pemusnah masal Saddam Husein sangat berbahaya, apalagi ditambah *track record* Saddam yang sering melakukan pelanggaran HAM terhadap rakyatnya sendiri untuk itu maka harus ada konsekuensi khusus lebih dari sekedar langkah diplomatis.<sup>153</sup> Tarik ulur kepentingan terjadi pada proses debat, karena masih banyaknya anggota parlemen yang menghormati keputusan resolusi DK PBB no 1441 yang menyatakan bahwa alasan untuk intervensi militer di Irak masih belum kuat.

Hal yang mengejutkan terjadi dimana Tony Blair harus menghadapi 139 anggota parlemen dari partainya sendiri yaitu partai buruh yang mendukung resolusi yang ditetapkan oleh DK PBB, yang artinya menolak opsi intervensi militer ke Irak. Mayoritas dari mereka masih mempertanyakan legalitas intervensi militer, tidak ada justifikasi moral yang melegalkan perang tanpa adanya resolusi yang baru. Justru Tony Blair mendapat dukungan dari lawan politiknya dari partai konservatif yang menyatakan jika Inggris tidak bertindak menghadapi Saddam Hussein maka bisa saja

<sup>152</sup>United Nation Security Council. Resolution 1441 (2002)

<sup>153</sup><https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/vo030318/debtext/30318-06.htm>. Diakses pada 2 Mei 2018

dalam waktu 2-3 tahun mendatang akan menjadi ancaman bagi keamanan nasional Inggris.<sup>154</sup>

Dengan segala upaya yang dilakukan oleh Tony Blair akhirnya berhasil meyakinkan anggota parlemen yang awalnya mendukung resolusi 1441, sebanyak 412 suara mendukung intervensi militer ke Irak dan 129 nya menolak akhirnya parlemen mengesahkan intervensi militer ke Irak.<sup>155</sup> Namun setelah keputusan ini disahkan terdapat 3 menteri yang menyatakan mengundurkan diri dari kabinet pemerintah, karena menganggap tanpa adanya resolusi dari DK PBB maka intervensi militer yang akan dilakukan pemerintah adalah tindakan yang ilegal.<sup>156</sup>

Fenomena lain yang menarik melibatkan parlemen pada proses formulasi kebijakan luar negeri Inggris yaitu saat krisis di Libya pada tahun 2011. Pada saat itu Inggris mendukung kelompok anti pemerintah yang berupaya menggulingkan rezim otoriter Muammar Gaddafi. Dukungan dari Inggris terhadap kelompok oposisi yang dianggap sebagai pemberontak oleh pemerintahan Gaddafi menuai sikap sentimen anti Inggris berkembang di Libya. Hal ini mengakibatkan ketidak nyamanan bagi warga Inggris yang sedang berada di Libya, pemerintah akhirnya memberlakukan evakuasi bagi warga Inggris untuk keluar dari wilayah Libya.

Dinamika yang terjadi saat itu bermula ketika Cameron mengutus tim anggota diplomatik termasuk didalamnya terdapat 6 anggota pasukan elit untuk menjalankan misi di Libya. Namun tim yang dikirimkan oleh Cameron untuk melakukan negosiasi dengan kelompok pemberontak Libya gagal melakukan misinya dan mengakibatkan perwakilan diplomatik Inggris tersebut disandera di Benghazi. Hal tersebut dianggap

---

<sup>154</sup>BBC (18 Maret 2003) "Blair loses third minister over Iraq".

[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/2859189.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/2859189.stm). Diakses pada 1 Mei 2018

<sup>155</sup>Ibid

<sup>156</sup>Ibid

sebagai tamparan keras bagi pers Inggris. Partai Buruh menuduh Cameron telah bertindak ceroboh dalam menangani konflik di Libya yang mengakibatkan tim diplomatiknya gagal melakukan misi dan akhirnya disandera.<sup>157</sup>

Setelah dianggap gagal dalam misi sebelumnya serta melihat eskalasi konflik di Libya semakin meningkat setelah pasukan keamana Gaddafi memukuli dan menahan jurnalis BBC, Cameron merasa perlu melakukan langkah lain. Langkah yang dipilihnya yaitu dengan melakukan intervensi militer di Libya. Untuk mewujudkannya Cameron perlu melibatkan parlemen untuk mendapatkan dukungan dan persetujuan dari anggota dewan melakukan intervensi militer di Libya.

Begitupun dari pihak parlemen yang seolah merasa ingin dilibatkan untuk mengatasi konflik di Libya. Pada saat proses debat di parlemen tidak berjalan seperti yang diharapkan Cameron, sempat terjadi tarik ulur kepentingan antara pemerintah dan anggota parlemendari kelompok oposisi yang mempertanyakan apakah intervensi di Libya memang sudah cukup mendesak dan diperlukan. Pendapat lain menganggap jika Inggris terlibat di intervensi militer di Libya akan memerlukan dana yang tidak sedikit maka pemerintah harusnya memiliki opsi lain.<sup>158</sup> Yasmin Qureshi anggota parlemen dari partai buruh menegaskan sebenarnya pemerintah tidak begitu memahami apa yang sedang terjadi di negara timur tengah, dan tidak seharusnya pemerintah untuk ikut turut campur dalam permasalahan tersebut.<sup>159</sup> Qureshi mencontohkan Amerika Serikat yang telah menggelontorkan triliunan dolar untuk terlibat konflik di timur tengah lantas apa yang mereka dapatkan, apakah ada jaminan dari pemerintah jika langkah yang dilakukannya akan membuat Libya akan lebih baik.

<sup>157</sup>BBC (15 April 2011) "Timeline: UK's road to action in Libya". <https://www.bbc.com/news/uk-politics-12821505>. Diakses pada 11 Oktober 2017.

<sup>158</sup>BBC (22 Maret 2013). "House of Commons debate on Libya action". <https://www.bbc.com/news/uk-politics-12809496>. Diakses pada 20 Oktober 2017

<sup>159</sup>Ibid

Namun setelah terjadi tarik ulur kepentingan Cameron berhasil meyakinkan anggota parlemen, intervensi Libya akhirnya disetujui oleh 557 anggota parlemen termasuk diantaranya dukungan dari kelompok oposisi partai buruh, sementara hanya 13 orang lainnya menolak. Pemimpin kelompok oposisi Edward Miliband yang pada awalnya kritis mempertanyakan urgensi intervensi militer di Libya akhirnya menyetujui intervensi militer di Libya karena alasan yang adil, dengan rencana yang layak, dan mendapat dukungan internasional.<sup>160</sup>



<sup>160</sup>Stratton, Allegra. The Guardian (14 Maret 2011). "Libya no-fly zone supported by Ed Miliband".  
<https://www.theguardian.com/world/2011/mar/14/libya-no-fly-zone-hague>. Diakses pada 20 Oktober 2017



## BAB V

### ANALISIS PROSES PENGAMBILAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI INGGRIS TERKAIT KRISIS SURIAH PADA TAHUN 2013

Pada bab ini penulis akan menyajikan pembahasan dan hasil analisa tentang proses pengambilan keputusan yang dilakukan Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013. Pembahasan dan hasil analisa yang disajikan penulis dalam menjelaskan proses pengambilan keputusan Inggris dilakukan dengan menggunakan model *Bureaucratic Politics* yang dikemukakan oleh Graham T. Allison.

#### 5.1 Who Plays?

##### 5.1.1 Players in Position

Dalam proses perumusan kebijakan Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013 terdapat beberapa aktor, keterlibatan para aktor tersebut dapat dilihat melalui aksi ataupun respon yang disampaikan dalam rekomendasi kebijakan terhadap pemerintah Inggris. Aktor yang terlibat di birokrasi Inggris dalam proses perumusan kebijakan terbagi menjadi 4 kategori. Pertama yaitu *Chief, Staffers, Indians* dan Keempat yaitu *Ad Hoc player* aktor diluar pemerintahan.

- a) Menurut Allison *Chief* adalah seseorang yang menjabat sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan dari suatu negara. Pada dasarnya kepala negara dan kepala pemerintahan Inggris dijabat oleh 2 orang yang berbeda, kepala negara dijabat oleh Ratu sedangkan kepala pemerintahan dijabat oleh Perdana Menteri. Namun dalam isu ini penulis menempatkan David Cameron sebagai *Chief* yang mengemban jabatan sebagai Perdana Menteri Inggris dilihat dari peran dan kontribusinya dalam formulasi



kebijakan Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013. Penulis tidak memasukan Ratu dalam kedalam kategori *Chief* karena dalam hal ini Ratu tidak ikut berperan ataupun berkontribusi pada proses formulasi kebijakan.

b) *Staffers* yaitu orang-orang yang bertugas membawahi tugas dan membantu peran *Chief*, dalam kasus ini penulis menempatkan Nick Clegg yang menjabat sebagai wakil Perdana Menteri dan William Hague selaku sosok pada *departement of foreign affairs* sebagai *Staffers*. Penulis menempatkan Nick Clegg sebagai *Staffers* karena melihat kontribusinya yang banyak membantu peran *Chief* sebagai juru bicara dan dalam memberikan respon rekomendasinya dalam berbagai kesempatan. Sedangkan William Hague yang berasal *departement of foreign affairs* berkontribusi dalam membantu *Chief* dan pemerintah secara keseluruhan berdasarkan fungsi dan jabatannya. William Hague menjadi tokoh utama yang paling banyak terlibat dalam proses formulasi kebijakan ini dengan memberikan laporan dan memberikan rekomendasi. *Departement of foreign affairs* banyak membantu dalam memberikan publikasi yang aktual berdasarkan pernyataan-pernyataan yang disampaikan oleh pemerintah.

c) Penulis menempatkan anggota dewan parlemen kedalam kategori *Indians* karena peran parlemen sebagai lembaga yang berada di luar eksekutif dan memiliki kewenangan yang terpisah dengan pemerintah khususnya dalam isu yang menyangkut kebijakan luar negeri.

- d) *Ad-Hoc* player yaitu aktor-aktor diluar pemerintahan namun memiliki hak dan kemampuan dalam mempengaruhi elit politik. Pada kategori ini penulis menempatkan media, opini publik dan kelompok kepentingan sebagai *ad-hoc player* karena kedudukannya yang tidak dapat mempengaruhi kebijakan secara langsung tetapi mampu menyuarakan aspirasinya, mendorong atau memberikan masukan di ruang-ruang publik.

## 5.2 What Determines Each Player's Stand?

### 5.2.1 Parochial Priorities and Perception

Keterlibatan setiap aktor dalam proses pengambilan kebijakan Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013 di dalam birokrasi Inggris tentunya didasarkan pada persepsi dan prioritas yang mereka miliki sehingga nantinya akan menentukan *stand* atau posisi mereka terhadap isu tersebut. Penulis akan mencoba menganalisis apa yang menjadi persepsi dan prioritas dari masing-masing aktor dalam isu tersebut:

- 1) Perdana Menteri Inggris David Cameron (*Chief*): Dalam merespon penggunaan senjata kimia rezim Suriah prioritas utama Cameron yaitu membantu meringankan penderitaan rakyat Suriah, memberikan jaminan keamanan, dan langkah pencegahan agar insiden penyalahgunaan senjata kimia tidak terulang di kemudian hari, untuk mencapai tujuan tersebut maka dibutuhkan respon yang keras dari dunia internasional. Cameron berpendapat bahwa pendekatan militer untuk menghentikan penggunaan senjata kimia Assad dinilai telah memiliki dasar hukum yang kuat berdasarkan Bab 7 resolusi DK PBB "*Action with respect to threats to the*

*peace, breaches of the peace, and acts of aggression*".<sup>161</sup> Sebelumnya Jaksa agung telah memberikan nasehat berupa dasar hukum, mengenai syarat dan kriteria posisi Inggris terkait *military action* di Suriah yang berjudul *Chemical weapon use by Syrian regime: UK government legal position*. Pandangan hukum dari Jaksa Agung ini seolah memberikan sinyal hijau bagi pemerintah Inggris untuk melakukan intervensi militer di Suriah.

Cameron memiliki persepsi bahwa otak dibalik serangan yang terjadi pada tanggal 21 Agustus di Ghouta adalah ulah dari rezim Assad. Cameron menyampaikan pernyataannya bukan masalah keberpihakan terhadap suatu kelompok, dia meyakini sangat kecil kemungkinan insiden tersebut dilakukan oleh kelompok oposisi. Pernyataannya tersebut mengacu pada laporan yang ditulis oleh *Joint Intelligence Committee* yang menjelaskan apa yang terjadi dan siapa yang bertanggung jawab atas insiden tersebut.<sup>162</sup> Penggunaan senjata kimia telah melanggar hukum internasional dan mencederai HAM, tidak dapat diragukan lagi bahwa rezim Assad harus bertanggung jawab atas hal itu.

- 2) *Staffers* yaitu Nick Clegg sebagai wakil perdana menteri menyampaikan menentang penggunaan senjata kimia rezim Assad, lebih lanjut Nick Clegg menginginkan respon keras dari dunia internasional terhadap pemerintah Suriah. Nick Clegg memiliki persepsi jika komunitas internasional dan negara seperti Inggris hanya tinggal diam menyaksikan rezim Assad

<sup>161</sup>Parliament UK. Syria and the use of chemical weapons.

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/130829-0001.htm>. diakses pada 1 Juni 2018

<sup>162</sup>Syria and the Use of Chemical Weapons.

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/130829-0001.htm>. Diakses pada 1 Mei 2018

menyalahgunakan senjata kimia terhadap masyarakat sipil maka apa yang dia lakukan berpotensi terulang. Nick Clegg menyampaikan prioritasnya untuk mempersiapkan strategi yang legal, proporsional dan spesifik bersama Perancis dan Amerika Serikat untuk merespon penggunaan senjata kimia yang dilakukan rezim Assad.

William Hague selaku menteri luar negeri memiliki persepsi bahwa penggunaan senjata kimia untuk menyerang rakyat sipil untuk alasan apapun tidak bisa ditolerir.<sup>163</sup> Untuk itu Hague memiliki prioritas mendorong Assad untuk segera memberikan akses bagi tim DK PBB melakukan proses investigasi, Hague meyakini bahwa rezim Assad memiliki sesuatu yang selama ini telah disembunyikan dari dunia internasional. Selain itu Hague menyampaikan bahwa negaranya mendukung mengembangkan hubungan baik dengan komunitas internasional dan lembaga regional seperti Liga Arab untuk menjaga stabilitas keamanan di negara-negara timur tengah.<sup>164</sup>

- 3) *Indians*: Dari kubu parlemen seperti yang disampaikan oleh pemimpin oposisi Edward Miliband bahwa parlemen memiliki persepsi penggunaan senjata kimia oleh rezim pemerintah Suriah terhadap masyarakat sipil merupakan pelanggaran HAM berat tetapi hal tersebut tidak bisa dijadikan

<sup>163</sup>Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris: “*Foreign Secretary: We cannot allow chemical weapons to be used with impunity*”. <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-we-cannot-allow-chemical-weapons-to-be-used-with-impunity>. Diakses pada 2 Mei 2018

<sup>164</sup>Pernyataan resmi Pemerintah Inggris: “*Foreign Secretary discusses Middle East with Turkey’s Foreign Minister*”. <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-discusses-middle-east-with-turkeys-foreign-minister>. Diakses pada 1 Mei 2018

sebuah justifikasi untuk melakukan intervensi militer. Parlemen berpedoman terhadap hukum internasional yang ada menyatakan jika intervensi militer memang perlu dilakukan dengan alasan kemanusiaan maka dapat dilakukan secara kolektif atau intervensi militer dapat dilakukan ketika rezim internasional dinilai telah gagal dalam menyelesaikan konflik. Anggota parlemen memiliki prioritas untuk tunduk dibawah naungan DK PBB menyelesaikan laporan investigasinya di lapangan untuk menguatkan bukti-bukti lebih lanjut yang mengarah terhadap rezim Assad. Edward Miliband mengingatkan agar anggota parlemen belajar dari konflik Irak pada tahun 2003, salah satu pelajaran penting adalah untuk menghormati peran DK PBB. Selain itu diperlukannya membangun dukungan terhadap 15 negara anggota lainnya, adanya dukungan internasional sangat penting sebelum pemerintah memutuskan untuk melakukan intervensi militer.

- 4) *Ad-Hoc player*: Persepsi opini publik Inggris mengenai wacana intervensi militer di Suriah sudah terlanjur skeptis, mereka mempertanyakan apa yang diinginkan pemerintah terkait intervensi militer dan mereka khawatir yang dilakukan pemerintah malah akan memperburuk suasana. Mereka memiliki persepsi sendiri jika konflik yang terjadi di Suriah merupakan bentuk cerminan carut marutnya politik di negara tersebut, tidak semestinya negaranya turut terlibat dan belum tentu intervensi militer adalah solusinya. Opini publik di Inggris lebih memprioritaskan negaranya untuk terlibat dalam penyelesaian politik yang mengedepankan jalur diplomasi yang jauh dari tindakan kekerasan dan pengerahan kekuatan



militer. Menurut mereka memberikan bantuan berupa makanan, obat-obatan, dan kebutuhan lain yang diperlukan.<sup>165</sup>

### 5.2.2 Goals and Interest

Para aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013 memiliki persepsi, prioritas, serta tentunya memiliki tujuan dan kepentingan yang mereka bawa untuk diakomodasikan melalui kebijakan tersebut. Untuk dapat memahami *goals and interest* yang ingin dicapai pemerintah Inggris penulis akan mencoba menganalisisnya melalui perilaku maupun *track record* kebijakan yang pernah dikeluarkan oleh David Cameron khususnya mengenai isu yang menyangkut kebijakan luar negeri Inggris terhadap negara-negara di Timur Tengah.

Berikut analisa untuk dapat memahami tujuan dan kepentingan masing-masing aktor tersebut:

- 1) Pada awal menjabat sebagai Perdana Menteri Inggris pada tahun 2010, Cameron membentuk sebuah badan keamanan nasional yaitu *National Security Council* (NSC) yang bertujuan untuk menjaga stabilitas keamanan nasional dari berbagai macam ancaman dari internal maupun eksternal. termasuk didalamnya mengatur mengenai pencegahan dan keamanan nuklir.<sup>166</sup> Anggotanya terdiri dari

<sup>165</sup>Pernyataan resmi Pemerintah Inggris: “*Foreign Secretary discusses Middle East with Turkey’s Foreign Minister*”. <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-discusses-middle-east-with-turkeys-foreign-minister>. Diakses pada 1 Mei 2018

<sup>166</sup>National Security Council. <https://www.gov.uk/government/groups/national-security-council>. Diakses pada 1 Mei 2018



perwakilan dari berbagai departemen kementerian seperti departemen pertahanan dan intelejen.

- 2) Cameron mengeluarkan sebuah agenda kerja yang tertuang dalam *UK National Strategy on the Protection of Civilians in Armed Conflict*. Tujuan dari adanya agenda kerja tersebut meliputi keterlibatan secara politik perlindungan dengan mengedepankan operasi perdamaian, aksi kemanusiaan dan *state capacity*.<sup>167</sup>
- 3) Pada tahun 2011 Cameron mendukung kelompok pemberontak Libya yang berupaya menggulingkan pemerintahan Gaddafi yang ingin membentuk pemerintahan transisi.<sup>168</sup>
- 4) Pada Maret 2011 Inggris mengutus angkatan udaranya bergabung dengan pasukan dari negara-negara NATO melakukan operasi militer di Libya untuk melawan rezim Gaddafi.<sup>169</sup>

Setelah melihat perilaku dan kebijakan yang dikeluarkan oleh Cameron penulis mendapatkan gambar *goals and interest* yang diinginkan Cameron, sejak menjabat sebagai perdana menteri isu keamanan menjadi prioritas utama dalam kebijakannya. Sedangkan keterlibatan Inggris yang ingin mengambil peran di Suriah menunjukkan bahwa Cameron mencoba memperluas kepentingan politiknya, dengan mengatas namakan memberikan dukungan keamanan. Disamping itu Cameron ingin menunjukkan komitmennya dalam mempromosikan prinsip *responsibility to*

<sup>167</sup> *UK National Strategy on the Protection of Civilians in Armed Conflict*. Diakses pada 1 Mei 2018

<sup>168</sup> BBC (31 Januari 2013). "We want to stand with you, David Cameron tells Libya".

<https://www.bbc.com/news/uk-politics-21277683>. Diakses pada 1 Mei 2018

<sup>169</sup> Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris. <https://www.gov.uk/government/news/updated-british-armed-forces-launch-strike-against-libyan-air-defence-systems>. Diakses pada 1 Mei 2018

*protect(R2P)* dalam membantu sebuah negara yang sedang mengalami permasalahan genosida, kejahatan perang, penyalahgunaan senjata kimia.

Disisi lain untuk mendapatkan gambaran mengenai *goals and interest* yang ingin dicapai oleh parlemen penulis akan berfokus kepada aktor-aktor yang dominan menyuarakan aspirasinya dalam menentang opsi yang diajukan oleh pemerintah. Penulis melihat aktor yang paling dominan di kubu parlemen yaitu adalah Edward Miliband sebagai pemimpin partai oposisi, selain mewakili anggota parlemen Miliband tentunya mewakili kepentingan dari partainya. Penulis melihat partai buruh yang selama ini menjadi partai kedua di Inggris mencoba menjaring aspirasi yang berkembang menjadi opini publik Inggris. Opini publik yang berkembang luas melalui *framing* media *mainstream* menyuarakan penentangan publik terhadap opsi intervensi militer di Suriah. *Framing* yang dilakukan media-media *mainstream* menggambarkan bayang-bayang keterlibatan Inggris di konflik Irak akan terulang jika Inggris memutuskan melakukan intervensi militer di Suriah.

Keterlibatan Inggris di konflik Irak terjadi pada tahun 2003 pada saat itu adalah masa kepemimpinan Tony Blair yang menjabat sebagai Perdana Menteri yang diusung oleh Partai Buruh. Disini penulis melihat Partai Buruh ingin memulihkan citranya yang tercoreng akibat kebijakan masa lalu yang menjerumuskan Inggris kedalam konflik Irak yang pada implementasinya mendapat banyak sorotan. Dalam mewakili kepentingan parlemen penulis melihat Miliband ingin mendemonstrasikan bagaimana parlemen menjadi sebuah lembaga yang lebih terbuka terhadap opini publik, dan terukur dalam menentukan sikap yang akan menimbulkan konsekuensi tidak hanya bagi parlemen tetapi bagi negara. Selain itu penulis melihat bahwa parlemen ingin mewakili *national interest* yang berlandaskan opini publik yang meragukan legitimasi penggunaan intervensi militer di Suriah.

### 5.2.3 Stakes and Stand

Berdasarkan kepentingan yang sudah dijelaskan oleh penulis di atas maka dapat dipetakan posisi masing-masing aktor terhadap penggunaan senjata kimia yang terjadi di Suriah sebagai isu yang sedang dihadapi. Dalam posisinya penulis membagi kedalam 3 kategori yakni yang pertama aktor dengan posisi pro mendukung intervensi militer kedua yakni aktor dengan posisi yang kontra dan ketiga yaitu aktor yang belum memutuskan sikapnya.

Dari pihak yang pro tentunya berasal dari lingkaran pemerintah sendiri yaitu William Hague selaku menteri luar negeri yang menjadi juru bicara Cameron selama ini dan wakil perdana menteri Nick Clegg. William Hague adalah orang pertama di pemerintah Inggris yang berkomentar saat terjadinya serangan senjata kimia di Suriah yang terjadi pada 21 Agustus 2013. Pada saat itu Hague meminta untuk rezim Assad untuk memberikan akses terhadap tim DK PBB untuk melakukan investigasi.

Nick Clegg mengatakan tujuan dari pemerintah ialah untuk meringankan penderitaan rakyat suriah dari kekejaman rezim Assad yang menyalah gunakan senjata kimia terhadap rakyatnya sendiri. Lebih lanjut Clegg meyakinkan kepada kalangan bahwa wacana yang dimaksudkan pemerintah bukanlah tindakan invasi, karena telah dipertimbangkan secara legal dan proporsional.<sup>170</sup>

Dalam prakteknya tidak seluruh dari anggota parlemen yang menentang opsi yang ditawarkan oleh pemerintah, seperti yang diketahui bahwa anggota parlemen berasal dari partai mayoritas yang memiliki kesamaan partai politik dengan Perdana Menteri. Hampir mayoritas anggota parlemen yang berasal dari partai konservatif berada di pihak pemerintah. Selain itu dukungan juga berasal dari anggota parlemen

---

<sup>170</sup>Pernyataan resmi Pemerintah Inggris. <https://www.gov.uk/government/speeches/syria-transcript-of-nick-cleggs-interview>. Diakses pada 1 Mei 2018

yang berasal dari partai *Liberal Democrat* sebagai partai koalisi, meski hanya memiliki kursi yang terbatas di parlemen, Tim Farron selaku ketua partai menyatakan sudah semestinya Inggris mengambil peran di Suriah untuk memadamkan konflik yang sedang berkejolak.<sup>171</sup>

Tabel 5.1

Pro Intervensi Militer	Kontra Intervensi Militer
Pemerintah	Opini Publik, Kelompok Kepentingan
Partai Konservatif	Partai Buruh
Partai Liberal Demokrat	

Suara terbesar dari anggota parlemen yang menolak opsi intervensi militer berasal dari kelompok partai buruh yang menduduki kursi oposisi, mayoritas dari mereka menyatakan Inggris tidak semestinya terlibat dalam operasi militer di Suriah. Edward Miliband selaku pemimpin kelompok oposisi secara tegas menyatakan wacana intervensi militer yang diajukan oleh pemerintah merupakan tindakan yang

<sup>171</sup>BBC (1 Desember 2015). "Syria bombing: Where UK parties stand". <https://www.bbc.com/news/uk-politics-34710658>. Diakses pada 1 Mei 2018

nekat, karena tidak adanya dukungan internasional, lebih lanjut lagi Miliband mengatakan Cameron bertindak secara angkuh dan tidak rasional.<sup>172</sup>

Hal yang menarik adalah meski menduduki kelompok mayoritas di parlemen yaitu dengan 331 kursi, tidak seluruh anggota partai konservatif yang berada di kubu pemerintah, setidaknya ada 13 anggota partai konservatif yang memilih untuk membelot.<sup>173</sup> Alasan yang mereka utarakan berseberangan dengan pemerintah adalah intervensi militer tidak akan menyelesaikan permasalahan politik dan perang saudara yang terjadi di Suriah.<sup>174</sup> Penolakan juga datang dari anggota dari partai kecil seperti dari *The Scottish National Party* yang memiliki 54 kursi di parlemen, Nicola Sturgeon selaku ketua partai menyatakan bahwa partainya memiliki pendapat yang berbeda dengan perdana menteri setelah dilakukan dari beberapa penilaian.<sup>175</sup> Sedangkan partai-partai kecil lainnya seperti partai *UK Independence Party*, *Plaid Cymru*, *Green Party*, *Social Democratic and Labour Party (SDLP)*, menyatakan menolak dengan usulan pemerintah.<sup>176</sup> Banyak diantara mereka menginginkan pemerintah agar membantu Suriah kedalam bentuk diplomasi, bantuan kemanusiaan, tempat tinggal, negosiasi internasional yang melibatkan Iran dan negara yang berada di sekitar Suriah.<sup>177</sup>

Dalam menentukan *stand* opini publik penulis menjadikan hasil survey yang dilakukan oleh lembaga *yougov* menjadi acuan dimana setelah dilakukan

<sup>172</sup>Hodges, Dan. The Telegraph (30 Agustus 2013). "Syria was the last straw – I've now quit the Labour Party". <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/labour/10277706/Syria-was-the-last-straw-Ive-now-quit-the-Labour-Party.html>. Diakses pada 1 Mei 2018

<sup>173</sup>BBC (1 Desember 2015). "Syria bombing: Where UK parties stand". <https://www.bbc.com/news/uk-politics-34710658>. Diakses pada 1 Mei 2018

<sup>174</sup>Ibid

<sup>175</sup>Ibid

<sup>176</sup>Ibid

<sup>177</sup>Parliament UK. "Syria and the Use of Chemical Weapon". <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/130829-0003.htm>. Diakses pada 1 Mei 2018



*polling* mengenai kemungkinan intervensi militer Inggris di Suriah hasilnya menunjukkan bahwa masyarakat Inggris sebagian besar menolak keterlibatan Inggris kedalam konflik yang terjadi di Suriah.<sup>178</sup>

Gambar 5.1

Another *YouGov* poll was conducted for the *Sun* newspaper on August 26 and 27, adding questions about enforcing a no-fly zone and missile attacks from British ships in the Mediterranean. The results were as follows:

	Aug 22-23	August 26-27		
Attitudes to British options for military action	Net score	Support %	Oppose %	Net score
Sending defensive military supplies, such as anti-aircraft guns, to the anti-Assad troops	-34	23	50	-27
Sending full-scale military supplies such as tanks and heavy artillery to the Anti-Assad troops	-56	13	61	-48
Using British aircraft and missiles to enforce a no-fly zone over Syria and, if necessary, use them against aircraft and airports operated by the Assad regime	n/a	34	42	-8
Using British missiles, fired from ships off the coast of Syria, against military sites inside Syria	n/a	25	50	-25

Source: [YouGov](#)

*Yougov* mencoba memberikan beberapa pilihan mengenai bentuk-bentuk intervensi militer yang mungkin akan dilakukan oleh pemerintah seperti, memberikan pasokan militer berupa senjata anti pesawat terbang, tank, menggunakan pesawat tempur Inggris untuk menyerang basis militer Assad, menggunakan misil milik Inggris yang ditembakkan dari kapal yang menargetkan situs militer Suriah. Hasilnya, mayoritas opini publik Inggris menyatakan menolak segala bentuk intervensi militer yang paling mungkin dilakukan oleh pemerintah dan hanya sebagian kecil dari mereka yang mendukung wacana tersebut.

<sup>178</sup>Smith, Ben. (2013). Intervention in Syria. International Affairs and Defence Section.



#### 5.2.4 Deadlines and Faces of Issues

Setiap aktor pengambil kebijakan akan menghadapi sebuah situasi yang penuh dengan kompleksitas, tekanan, tarik ulur kepentingan dan adanya batas waktu untuk segera mengeluarkan suatu kebijakan. Batas waktu menuntut para aktor tersebut untuk sesegera mungkin menempatkan posisinya dalam isu yang dihadapi, baru kemudian mencari solusi yang terbaik dalam menyelesaikan sebuah masalah. Selain substansi kebijakan itu sendiri, cepat atau lambannya seorang pengambil kebijakan menentukan sikapnya akan mendapat penilaian tersendiri oleh publik karena seorang pengambil kebijakan akan selalu dituntut untuk memiliki sikap yang responsif namun juga terukur dalam menanggapi suatu isu tertentu.

Dalam penelitian ini penulis menganalisa David Cameron sebagai *Chief* inggibijakan mengenai respon penggunaan senjata kimia Suriah diputuskan pada 29 Agustus 2013, dimana pada tanggal tersebut dilakukan pemungutan suara di parlemen bersamaan dengan penyerahan draf resolusi yang berlangsung di DK PBB. Cameron berkeyakinan bahwa respon terhadap Suriah harus segera diputuskan agar rezim Assad tidak memiliki cukup waktu untuk menutupi fakta-fakta yang sebenarnya terjadi yang akan menjadi pembenaran sebagai pihak yang bertanggung jawab atas insiden tersebut.

Di kubu parlemen menginginkan respon mengenai penggunaan senjata kimia Suriah baru dapat diputuskan setelah tim investigasi DK PBB menyelesaikan laporannya untuk memperkuat bukti yang mengarah siapa pihak yang bertanggung jawab atas insiden tersebut. Dalam menyelesaikan isu yang menyangkut keamanan dan stabilitas suatu negara tidak dapat diputuskan dengan cara yang seolah terburu-

buru dan harus melalui cara-cara yang benar yaitu dengan melalui koridor hukum internasional yang berlaku.<sup>179</sup>

### 5.3 What Determines Each Player's Impact on Result?

#### 5.3.1 Power

Apabila dilihat berdasarkan power-nya aktor-aktor yang terlibat dalam permainan politik ini memiliki kapasitas *power* yang berbeda-beda. *Power* terbesar tentunya terletak pada Pemerintah yang berada dalam lembaga eksekutif. Seperti yang dijelaskan pada bab sebelumnya mengenai sistem pengambilan kebijakan luar negeri, pemerintah memiliki kewenangan yang lebih untuk menginisiasi dan merancang sebuah kebijakan luar negeri.

Namun di era modern negara demokrasi terkait kebijakan yang menyangkut penggunaan kekuatan militer eksekutif merasa perlu melibatkan dewan parlemen untuk mendengarkan tanggapan dan dukungannya. Parlemen tidak memiliki kewenangan dalam menginisiasi dan merancang kebijakan luar negeri tetapi parlemen memiliki *power* untuk menentang kebijakan yang ditawarkan oleh pemerintah melalui konsensus yaitu melalui mekanisme pemungutan suara dan memberikan alternatif kebijakan. Tetapi hasil pemungutan suara di parlemen sifatnya tidak mengikat, pemerintah khususnya Perdana Menteri memiliki hak prerogatif untuk tidak menaati apa yang menjadi keinginan dewan parlemen.<sup>180</sup>

Aktor selanjutnya yang memiliki power adalah opini publik yang dibentuk melalui peran media masa cetak maupun media online. Peran media-media

<sup>179</sup>Parliament UK. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/130829-0004.htm>. diakses pada 1 Mei 2018/

<sup>180</sup>Dyson, Stephen Benedict. Washington State University. Prime Minister and Core Executive in British Foreign Policy: Process, Outcome, and Quality of Decision.

*mainstream* di Inggris seperti BBC, The Guardian, Telegraph sangat berperan dalam mempengaruhi opini publik Inggris melalui berbagai pemberitaan mengenai penyalahgunaan senjata kimia serta wacana yang ditawarkan oleh pemerintah. Seperti yang dituliskan oleh portal BBC tertanggal 28 Agustus 2013 yang berjudul *Syria: Are UK anti-war protests gaining momentum?* yang memunculkan kembali bayang-bayang konflik Irak yang memunculkan sentimen anti intervensi militer.<sup>181</sup>

Sedangkan *The Guardian* memunculkan *headline* yang berjudul *Syria: after years of distancing, how special is the US-UK relationship?* yang menyoroti mengenai wacana intervensi yang dicanangkan pemerintah sangat erat kaitannya dengan hubungan Inggris-Amerika Serikat, dimana kedua pemimpin negara diketahui terlibat komunikasi yang secara intens dalam beberapa waktu belakangan.<sup>182</sup> Tidak bisa dipungkiri kedua negara mempunyai pengalaman yang sama dalam keikutsertaannya kedalam operasi militer khususnya di negara-negara Timur-Tengah. Selanjutnya *Telegraph* menuliskan *Syria: a debate haunted by Iraq* menggambarkan situasi yang terjadi menyerupai pemungutan suara untuk operasi militer di Irak pada 10 tahun yang lalu saat Tony Blair selaku Perdana Menteri saat itu meminta parlemen untuk menyetujui operasi militer di Irak.<sup>183</sup>

Keterlibatan operasi militer Inggris di Irak memunculkan stigma negatif di benak masyarakat Inggris selama bertahun-tahun. Berbagai pemberitaan yang dilakukan oleh media-media *mainstream* tersebut memiliki dampak besar dalam membangun opini publik Inggris dan menyuarakan aspirasinya untuk menolak

<sup>181</sup>Parkinson, Justin. BBC (28 Agustus 2013). "Syria: Are UK anti-war protests gaining momentum?". <https://www.bbc.com/news/uk-politics-23867599>. Diakses pada 1 Mei 2018

<sup>182</sup>White, Michael. The Guardian (29 Agustus 2013). "Syria: after years of distancing, how special is the US-UK relationship?". <https://www.theguardian.com/world/2013/aug/29/syria-us-uk-special-relationship>. diakses pada 1 Mei 2018/

<sup>183</sup>Deacon, Michael. Telegraph (29 Agustus 2013) "Syria: a debate haunted by Iraq". <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/10274794/Syria-a-debate-haunted-by-Iraq.html>. Diakses pada 1 Mei 2018

wacana yang ditawarkan pemerintah yang kemudian memiliki *power* untuk mempengaruhi para elit politik dalam bertindak. Ditambah lagi munculnya kelompok kepentingan seperti *Stop the War Coalition* yang mempunyai basis masa dan berani menyuarakan aspiranya kedalam bentuk demonstrasi turun kejalan.

## 5.4 What is The Game?

### 5.4.1 Action-Channels

Dari keseluruhan aktor yang terlibat dalam permainan politik dalam proses pengambilan kebijakan Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013 penulis melihat aktor yang memiliki *action-channel* adalah kementerian luar negeri yang berasal dari Perdana Menteri yang ditunjukan melalui pengutusan delegasi untuk melakukan proses negosiasi dan berkomitmen untuk memberikan solusi untuk mencapai kepentingan nasional yang diharapkan. Hal ini dibuktikan dimana David Cameron memberikan kewenangannya terhadap menteri luar negeri William Hague untuk mewakili pemerintah dalam menyampaikan pidato atau langkah-langkah yang sedang di upayakan oleh pemerintah. *Action-channel* yang dimiliki kementerian luar negeri ini juga berasal dari tugas dan fungsinya yang merupakan kementerian yang mengurus hal-hal terkait hubungan luar negeri, promosi kepentingan Inggris di luar negeri.<sup>184</sup>

### 5.4.2 Rules of The Game

Yaitu aturan main dalam formulasi kebijakan luar negeri yang berlaku dalam tata aturan bernegara. Pada kebijakan luar negeri Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013 penulis mengacu pada prosedur proses pembuatan kebijakan luar negeri

<sup>184</sup> Press Release Pemerintah Inggris. *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*. <https://www.gov.uk/government/ministers/foreign-secretary>. Di akses pada 30 Mei 2018

Inggris sebagaimana yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya. Dalam menangani isu yang menyangkut isu militer Perdana Menteri akan terlebih dahulu mendiskusikannya bersama wakilnya, kemudian berkonsultasi dengan *The National Security Council* dan kementerian terkait seperti dengan kementerian luar negeri dan kementerian pertahanan (*Ministry of defence*). Disini Perdana Menteri memiliki hak prerogatif untuk langsung mendeklarasikan perang terhadap negara lain, tetapi hal ini sangat jarang dilakukan jika tidak dalam kondisi yang mendesak.

Apabila terdapat wacana untuk melakukan pengiriman pasukan atau kebijakan yang menyangkut pengerahan militer, pemerintah dapat memanggil dewan parlemen untuk meminta pertimbangan dan dukungan. Dengan mekanisme melalui forum debat dimana pemerintah akan duduk bersama dengan anggota parlemen yang berada dalam kelompok oposisi. (1) Pemerintah akan menyampaikan isu yang akan diangkat kepada anggota parlemen (2) Anggota parlemen akan menanyai isu yang diangkat oleh pemerintah (3) Pemerintah dapat secara terbuka menanggapi dan menjelaskan kebijakan yang akan diambil pemerintah (4) debat diakhiri dengan pemungutan suara yang akan memberikan kesimpulan yang menyatakan setuju atau menentang opsi yang ditawarkan oleh pemerintah.<sup>185</sup>

Pada dasarnya keputusan kembali berada di tangan pemerintah untuk menyetujui dan menjalankan hasil dari pemungutan suara di parlemen atau mengindahkannya. Seperti yang sudah dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa menurut konstitusi Inggris seorang Perdana Menteri memiliki hak prerogatif untuk mendeklarasikan perang terhadap negara lain termasuk diantaranya adalah melakukan intervensi militer ke negara lain. Namun pemerintah harus bersiap dengan segala

---

<sup>185</sup>Parliament UK. "Checking the work of Government". <https://www.parliament.uk/about/how/role/scrutiny/>. Diakses pada 30 Mei 2018



sesuatu konsekuensi yang muncul jika pemerintah tetap pada pendiriannya yang tentunya tidak akan mendapatkan dukungan dan akan menuai berbagai kecemasan dari politik domestinya.

#### 5.4.3 Action as Political Resultan

Pada sub bab ini merupakan tahap akhir dari proses formulasi kebijakan penulis akan menggambarkan permainan politik berlangsung. Setelah melalui beberapa tahapan khususnya pada proses debat di parlemen, respon Inggris terkait penggunaan senjata kimia Suriah mengalami penyesuaian hal tersebut merupakan implikasi dari adanya saling tarik menarik antar aktor yang terlibat. *The pace of the game* dalam sebuah formulasi kebijakan para aktor akan berusaha untuk mendapatkan perhatian aktor lainnya, penulis menemukan argumentasi Miliband pada saat proses negosiasi di parlemen sangat fundamental untuk mempersuasi aktor-aktor lain. Gagasan-gagasan yang dilontarkan oleh Miliband berimplikasi terhadap terbelahnya suara anggota parlemen yang berasal dari partai konservatif pada detik-detik terakhir yang lebih memilih untuk berada di kubu yang menentang wacana intervensi yang diajukan oleh pemerintah.

Seperti yang sudah dijelaskan oleh Allison pada *the law of the game* aktor yang terlihat ragu-ragu akan gagal mengakomodir kepentingannya kedalam sebuah kebijakan. Cameron gagal menampilkan bukti yang kuat bahwa rezim Assad yang bertanggung jawab atas insiden tersebut, para anggota dewan parlemen juga masih meragukan kepentingan apa yang bisa dicapai oleh Inggris jika memutuskan untuk terlibat di Suriah. *Reward of the game* pada akhirnya pemerintah mengakomodir saran dan pendapat dewan parlemen untuk tidak melakukan intervensi militer Suriah, respons mengenai penyalahgunaan senjata kimia Suriah baru akan diputuskan setelah DK PBB menyelesaikan laporan investigasinya.



## 5.5 Hasil Analisis

Berdasarkan hasil analisis penulis dengan menggunakan pendekatan *bureaucratic politics* milik Graham T. Allison dalam meneliti kebijakan Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013 penulis menemukan 2 poin utama yaitu siapa saja aktor yang turut berpartisipasi sekaligus peran setiap aktor yang terlibat dalam proses perumusan, dan yang kedua yaitu menganalisis dimana posisi setiap aktor tersebut kemudian penulis dapat melihat bagaimana proses tarik ulur kepentingan yang terjadi.

Tarik ulur kepentingan dalam isu ini dilakukan oleh Pemerintah Inggris (eksekutif) dan parlemen (legislatif) mengenai perlu atau tidaknya kebijakan intervensi militer di Suriah. Perbedaan tersebut menjadikan aktor-aktor tersebut terpolarisasi antara yang pro intervensi militer seperti yang di wacanakan oleh pemerintah dan kubu yang kontra yang mayoritas datang dari kubu parlemen dan opini publik. Kubu pemerintah yang terdiri dari *Chief* dan *Staffers* solid menyuarakan diperlukannya aksi militer di Suriah, dengan argumentasi bahwa intervensi militer di Suriah diperlukan untuk memberikan rasa aman bagi rakyat Suriah dan sebagai langkah preventif agar rezim Assad tidak melakukan aksinya kembali di kemudian hari. Pemerintah memutuskan untuk mengajukan mosi ke parlemen yang berjudul “*Syria and the use of chemical weapons*”.

Pada proses debat di parlemen pemerintah membangun narasi pentingnya menegakan larangan mengenai penggunaan senjata kimia berdasarkan hukum internasional, jika aturan tersebut dilanggar maka komunitas internasional berhak merespon tindakan tersebut dengan tindakan militer yang legal dan proporsional

untuk mencegah penyalahgunaan di masa mendatang.<sup>186</sup> Pemerintah menuduh selama 2 tahun terakhir DK PBB telah gagal memberikan sanksi yang tegas terkait krisis di Suriah, sehingga rezim Assad memiliki kemampuan untuk mengembangkan senjata kimia dan menggunakannya untuk melukai rakyat sipil. Pemerintah memiliki dasar penilaian tersendiri berdasarkan laporan *Joint Intelligence Committee* mengenai apa yang terjadi dan siapa yang bertanggung jawab atas insiden pada tanggal 21 Agustus di Damaskus Suriah.<sup>187</sup> Apa yang dilakukan oleh Assad adalah kejatan perang serta telah melanggar hukum internasional dan prinsip intervensi kemanusiaan memberikan dasar hukum yang kuat untuk mengambil tindakan.<sup>188</sup> Pemerintah turut menyambut baik pernyataan dari Liga Arab yang menyatakan rezim Assad bertanggung jawab atas insiden tersebut, untuk itu liga arab menyerukan respon keras dari dunia internasional untuk mengambil tindakan. Dalam forum ini Cameron menyampaikan kegelisahannya atas sikap skeptis yang ditunjukkan oleh opini publik, melalui proses debat ini Cameron berharap dapat menjelaskan alasan pemerintah mendorong opsi intervensi militer di Suriah dan menyatukan suara untuk segera merespon krisis Suriah.

Pernyataan Cameron mendapat kritikan dari Caroline Lucas anggota dewan dari *Green party* yang meragukan pernyataan Cameron mengenai unsur legalitas militer Inggris di Suriah, karena ada banyaknya pendapat dari para ahli hukum mengatakan bahwa belum adanya otorisasi dari DK PBB untuk mengambil tindakan di Suriah maka tindakan militer akan dianggap tidak sah berdasarkan hukum internasional. Jika hal tersebut dilanggar, Inggris hanya akan mengulang kesalahan

---

<sup>186</sup>Parliament UK. "Syria and the use of chemical" weapons. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/130829-0001.htm>. diakses pada 1 Juni 2018

<sup>187</sup>Ibid

<sup>188</sup>Ibid

yang sama seperti pada tahun 2003 saat memutuskan untuk mengintervensi Irak. Cameron membantah pernyataan tersebut dan mencoba menerangkan bahwa apa yang terjadi di Suriah tidaklah sama dengan yang terjadi di Irak pada 2003, upaya yang sedang dilakukan pemerintah bukanlah untuk menemukan senjata kimia atau mencoba untuk mengganti rezim tetapi untuk memberikan rasa aman bagi rakyat Suriah. Pada kasus di Irak pada saat itu Liga Arab menentang keputusan Inggris untuk mengintervensi namun yang terjadi saat ini Liga Arab menyerukan komunitas internasional yang ingin merespon keras tindakan rezim Assad.

Edward Miliband pemimpin kelompok oposisi di parlemen menyampaikan akan mendukung intervensi militer jika telah memenuhi unsur kriterianya seperti, tim investigasi DK PBB telah memberikan laporan secara komprehensif, dan telah terkonfirmasi adanya penggunaan senjata kimia serta rezim Assad yang memang bertanggung jawab atas insiden tersebut.<sup>189</sup> DK PBB telah mengambil suara berdasarkan laporan tersebut, jika intervensi memang diperlukan maka harus berdasarkan aturan hukum internasional yang jelas dan telah disepakati secara kolektif demi melindungi rakyat Suriah atas dasar rasa kemanusiaan.<sup>190</sup> Menurut Miliband bukti-bukti yang ada saat ini belum memenuhi syarat untuk dapat diterima oleh komunitas internasional serta bagi Inggris untuk melakukan intervensi militer di Suriah, pemerintah harus belajar dari pengalaman pada kasus Irak salah satu pelajaran yang harus diingat oleh pemerintah yaitu untuk menghormati peran dari DK PBB.<sup>191</sup>

Sir Malcolm Rifkind dari anggota parlemen partai konservatif mengatakan rezim Assad tidak menyangkal dirinya lah yang bertanggung jawab atas insiden di

---

<sup>189</sup>Parliament UK. "Syria and the use of chemical" weapons. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/130829-0001.htm>. diakses pada 1 Juni 2018

<sup>190</sup>Ibid

<sup>191</sup>Ibid

Damaskus, jika tidak ada tekanan yang berarti dari komunitas internasional Assad akan mengulangi perbuatannya.<sup>192</sup> Rifkind sepakat dengan argumen Cameron bahwa Intervensi militer ini memiliki satu tujuan besarnya untuk menghukum dan menghalangi penggunaan senjata kimia kemudian hari. Pernyataan tersebut didukung oleh komentar wakil perdana menteri Nick Clegg yang menyatakan bahwa intervensi militer Inggris bertujuan untuk meringankan penderitaan kemanusiaan rakyat Suriah dengan menghalangi dan mencegah penggunaan lebih lanjut senjata kimia, bukan invasi, bukan upaya untuk meruntuhkan rezim atau upaya untuk mempersenjatai pemberontak.<sup>193</sup>

Ed Miliband menanggapi pernyataan tersebut dengan menyatakan bahwa komunitas internasional telah berupaya untuk menemukan titik temu untuk mengatasi konflik Suriah dengan perdamaian pada konferensi Jenewa II pada Juni 2012, langkah yang diambil oleh pemerintah harusnya mendukung dan selaras dengan apa yang sudah dicita-citakan dalam perjanjian tersebut.<sup>194</sup> Wacana intervensi militer Inggris ini sangat berpotensi melanggar konferensi yang telah disepakati, Miliband meminta semua pihak untuk memperhitungkan kembali konsekuensi negatif yang timbul jika Inggris mengintervensi Suriah tanpa adanya legitimasi hukum internasional.<sup>195</sup>

Argumentasi yang disampaikan Miliband mendapat respon positif dari anggota dewan lainnya yang berada di kubu sebrang seperti yang disampaikan oleh John Redwood dari partai konservatif yang turut mengkritisi pemerintah dengan mengatakan bahwa Inggris perlu belajar dari konflik Irak, tidak ada jaminan

---

<sup>192</sup>Parliament UK. "Syria and the use of chemical" weapons. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/130829-0002.htm>. diakses pada 1 Juni 2018

<sup>193</sup>Ibid

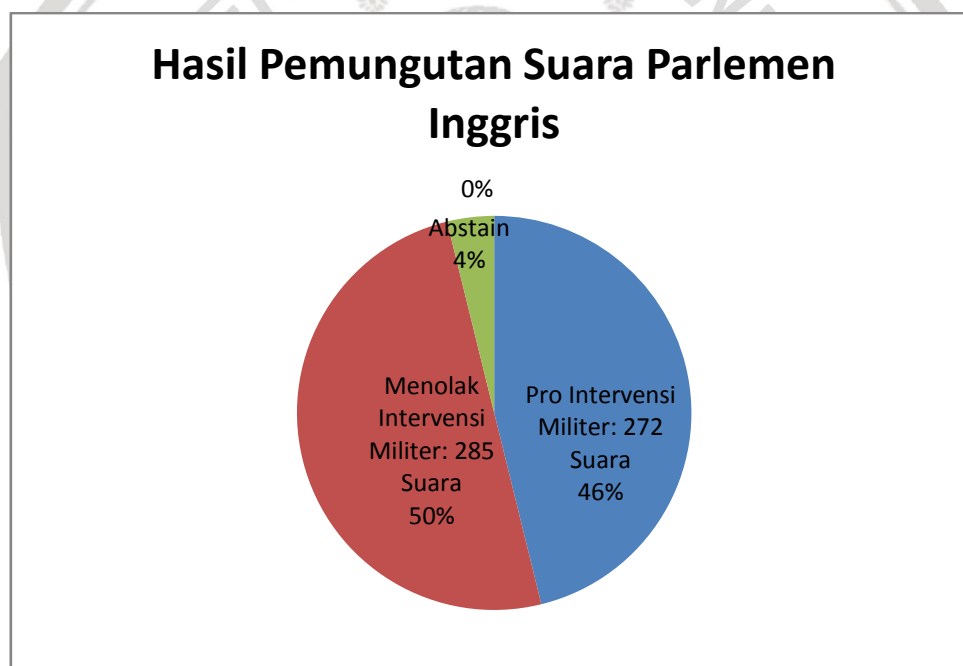
<sup>194</sup>Ibid

<sup>195</sup>Ibid

melakukan intervensi militer dapat menyelesaikan masalah.<sup>196</sup> Pendapat serupa juga datang dari Lorely Burt dari partai koalisi pemerintah Liberal Demokrat yang mengatakan bahwa dirinya mendukung solusi untuk rakyat Suriah tetapi intervensi militer bukanlah sebuah solusi.<sup>197</sup>

Ketika semua pihak dirasa sudah menyampaikan argumentasi dan pendapatnya sesi debat diakhiri dengan pemungutan suara, setuju dengan *military action* di Suriah atau menolak. Berikut merupakan hasil pemungutan suara para anggota parlemen:

Diagram 5.1



Hasilnya parlemen terpecah menjadi 2 kubu dengan perolehan 272 suara yang pro pemerintah dan 285 suara mayoritas anggota parlemen menolak usulan intervensi

<sup>196</sup>BBC (2013). "Key Quote: Syria Debate". <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-23884550>. diakses pada 1 Juni 2018

<sup>197</sup>Ibid



militer ke Suriah sedangkan 31 orang memilih untuk tidak memberikan suara.<sup>198</sup> Kubu yang pro intervensi militer berasal dari anggota parlemen yang berasal dari partai konservatif sedangkan kubu yang kontra berasal dari partai buruh dan beberapa anggota konservatif yang tidak sejalan dengan usulan tersebut. Edward Miliband menyampaikan bahwa partai buruh hanya akan mendukung intervensi militer di Suriah jika merasa kepentingan keamanan Inggris terancam atau rezim Assad mendapatkan suplai senjata kimia dari kelompok teroris seperti Al-Qaeda dalam jumlah besar.<sup>199</sup> Sedangkan mayoritas anggota parlemen yang menolak opsi intervensi militer Suriah merekomendasikan pemerintah agar Inggris merespon dengan kebijakan yang mengedepankan diplomasi dengan menggandeng mitra koalisi dan tetap berkomitmen pada prinsip-prinsip hukum internasional.

Tabel 5.2

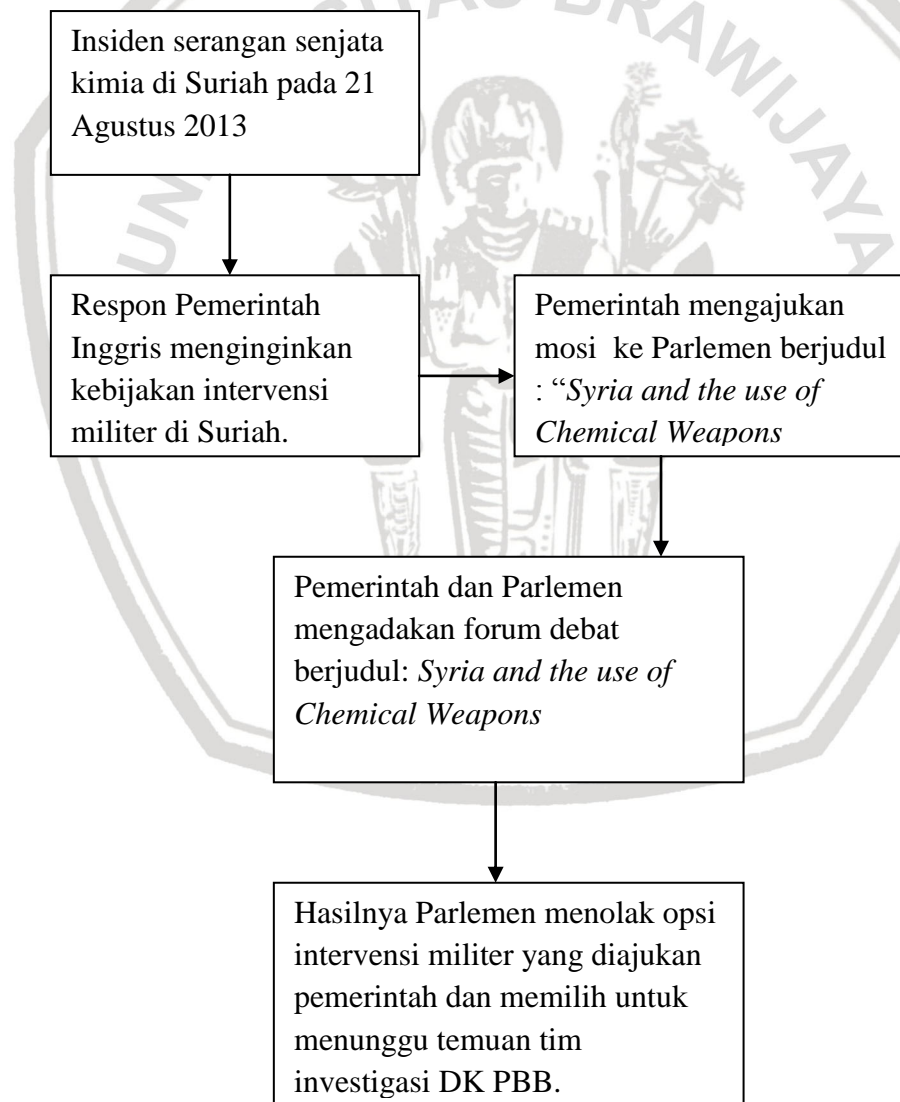
Pro Intervensi	Kontra Intervensi	Abstain
Pemerintah	223 Anggota Parlemen dari Partai Buruh	33 Suara dari Partai Konservatif
224 Anggota parlemen dari Partai Konservatif	30 Anggota parlemen dari partai Konservatif	14 Liberal Demokrat
31 Anggota Parlemen dari Partai Liberal Demokrat	11 Anggota parlemen dari partai Liberal Demokrat	35 Partai Buruh
	21 Anggota Parlemen dari partai-parti kecil	9 Anggota Parlemen

<sup>198</sup>Parliament UK. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/130829-0004.htm>. diakses pada 1 Juni 2018

<sup>199</sup>Watt, Nicholas. The Guardian (2013). "Ed Miliband hardens criteria for Syria strike". <https://www.theguardian.com/world/2013/sep/02/ed-miliband-syria-strike>. diakses pada 1 Juni 2018



Setidaknya ada 3 poin utama yang memberatkan dan gagal dicapai oleh pemerintah untuk mencapai konsensus di parlemen yaitu, pertama belum adanya bukti-bukti yang kuat yang bersumber dari otoritas yang dapat diterima oleh berbagai pihak. Kedua yaitu kurangnya bukti-bukti tersebut mempengaruhi mengenai legalitas tindakan intervensi militer itu sendiri, para anggota parlemen akan mempertimbangkan konsekuensi yang ada jika unsur legalitasnya tidak terpenuhi. Ketiga yaitu keraguan bahwa intervensi militer adalah langkah yang tepat dan memang perlu dilakukan bagi Inggris. Berikut merupakan *timeline* proses pengambilan kebijakan luar negeri Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013:



Pada akhirnya pemerintah menghargai hasil dari pemungutan suara di parlemen dan menyatakan bahwa parlemen sebagai lembaga yang merefleksikan aspirasi rakyat Inggris tidak ingin melihat negaranya terlibat dalam segala bentuk intervensi militer di Suriah. Pemerintah memutuskan untuk memberikan waktu kepada DK PBB menyelesaikan temuannya terkait insiden yang terjadi pada tanggal 21 Agustus 2013 di Damaskus, dan akan memberikan respon setelah menerima laporan tersebut.

Penulis melihat meskipun tidak memiliki *power* yang kuat untuk campur tangan dalam formulasi kebijakan luar negeri, parlemen memiliki peran vital dalam mempengaruhi proses debat yang pada akhirnya mempengaruhi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Ini merupakan bentuk keberhasilan kelompok oposisi dalam mencapai kepentingannya, selain legalitas intervensi militer itu sendiri kelompok oposisi berhasil mengkapitalisasi isu *shadow of Iraq* untuk menjadi landasan moral bahwa intervensi militer dapat menjadi jaminan solusi di Suriah poin tersebut turut didengar oleh lawan politiknya dan berhasil mempersuasi mereka. Selain peran dari para aktor politik peran dari media, opini publik dan kelompok kepentingan menjadi bahan pertimbangan para elit politik dalam menentukan sikapnya untuk berada di kubu yang pro atau kontra intervensi militer. Media-media *mainstream* di Inggris maupun media internasional telah membentuk opini publik yang mayoritas menolak intervensi militer Suriah, publik merasa skeptis melihat negaranya kembali terlibat kedalam konflik yang berkepanjangan. Publik yang tergabung kedalam organisasi *Stop the War Coalition* yang menentang wacana intervensi militer tersebut meluapkan ekspresinya melalui aksi demonstrasi di depan gedung Westminster dengan membentangkan tulisan *Hands off Syria*.

Hasil pemungutan suara di parlemen merupakan bentuk kegagalan pemerintah dalam meyakinkan anggota dewan parlemen, pemerintah nampak tergesa-gesa ingin segera mengesahkan kebijakan intervensi militer, ini terlihat ketika memutuskan untuk memanggil anggota dewan parlemen yang sedang dalam masa reses untuk melakukan forum debat. Belum kuatnya bukti yang mengarah ke rezim Assad dan belum ada pernyataan resmi dari DK PBB untuk memberikan kewenangan melakukan pengerahan militer di Suriah merupakan alasan utama parlemen menolak usulan pemerintah.



## BAB VI

### KESIMPULAN

#### 6.1 Kesimpulan

Kesimpulan yang penulis dapatkan dari penelitian ini adalah kebijakan luar negeri Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013 melalui proses *bargaining games* yang dilakukan oleh para aktor yang menduduki jabatan strategis dalam struktur birokrasi Inggris. Penulis mencoba membedah siapa saja aktor birokrasi yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan kemudian mengidentifikasi para *active player* dan melihat bagaimana proses perumusan kebijakan.

Penulis menempatkan David Cameron sebagai *Chief* tokoh utama yang menginisiasi respon Inggris dalam menyikapi insiden yang terjadi di Suriah. Cameron selaku pemimpin pemerintahan dibantu oleh Nick Clegg wakil Perdana Menteri dan William Hague menteri luar negeri yang teridentifikasi sebagai *Staffers*. Dalam kasus ini eksekutif melibatkan parlemen untuk berpartisipasi menyuarakan pandangannya terkait wacana intervensi militer yang diajukan oleh pemerintah disini penulis mengidentifikasi parlemen sebagai aktor selanjutnya yaitu *Indians*.

*Bargaining games* antara pemerintah dan parlemen dimulai pada 29 Agustus 2013 dimana tarik ulur kepentingan antar aktor mulai terjadi pada tahap ini. Dari kubu pemerintah di wakili oleh Cameron (*Chief*) bersama wakilnya Nick Clegg (*Staffers*) dan William Hague (*Staffers*) sedangkan di kubu parlemen penulis menempatkan Ed Miliband mewakili *indians* pemimpin kelompok oposisi yang paling vokal terlibat dalam proses *bargaining games*. *Rule of the game* yang berlaku pada tahap ini yaitu

pemerintah harus mendapatkan suara konsensus dari mayoritas anggota parlemen melalui proses *voting* di tahap akhir *bargaining games*.

Cameron memulai proses debat dengan membangun persepsi bahwa rezim Suriah telah melanggar hukum internasional dengan melakukan penyalahgunaan senjata kimia terhadap rakyat sipil, untuk itu negara seperti Inggris hendaknya tidak membiarkan hal tersebut terjadi begitu saja. Penegakkan HAM dan memberikan rasa aman bagi rakyat Suriah merupakan prioritas utama menurut pemerintah, salah satu cara untuk menghentikan penyalahgunaan senjata kimia rezim Assad yaitu dengan pendekatan kekuatan militer di Suriah untuk mencegah kejadian serupa tidak lagi terjadi di masa mendatang.

Ed miliband menilai kriteria pemerintah untuk memutuskan intervensi militer ke Suriah masih belum memenuhi syarat karena tidak secara langsung mempengaruhi stabilitas keamanan kepentingan Inggris. Miliband mengingatkan pemerintah untuk menilai dengan cara yang tenang, terukur dengan cara yang spontan dan tidak tergesa-gesa memutuskan sikap seperti yang terjadi pada pemungutan suara pada tahun 2003 sebelum memutuskan untuk terlibat dalam konflik Irak yang akan berdampak terhadap kepentingan Inggris di masa mendatang. Selain itu wacana intervensi militer yang dicanangkan oleh pemerintah dinilainya akan mengancam kesepakatan yang telah dicapai negara-negara anggota tetap DK PBB pada konvensi genewa tahun 2012 yang telah sepakat membantu mengatasi konflik Suriah tanpa kekerasan.

Pada akhirnya tarik ulur kepentingan para aktor pada sesi *bargaining games* diakhiri dengan pemungutan suara, para anggota dewan dituntut untuk memberikan suaranya memilih setuju atau tidak terkait wacana intervensi militer yang diajukan



oleh pemerintah. Hasilnya 285 anggota parlemen menyatakan menolak intervensi militer di Suriah sedangkan hanya 272 anggota dewan parlemen yang menyatakan setuju. Meski tidak turut terlibat secara langsung dalam permainan *bargaining games* yang dilakukan oleh pemerintah dan parlemen namun peran media, dan besarnya tekanan opini publik memberikan pengaruh terhadap sikap para elit politik. Hal tersebut terefleksikan pada pidato yang disampaikan oleh Cameron yang menyatakan bahwa Parlemen Inggris yang mencerminkan pandangan dari rakyat Inggris tidak ingin negaranya terlibat tindakan militer di Suriah maka pemerintah akan menghargai pendapat tersebut.<sup>200</sup>

## 6.2 Saran

Saran yang penulis ajukan untuk penelitian yang akan datang yakni calon peneliti dapat memilih untuk menggunakan *Rational Actor* untuk diterapkan pada studi kasus yang sama. Hal tersebut sehingga dapat memberikan penjelasan model yang lebih variatif terhadap kebijakan Inggris terkait krisis Suriah pada tahun 2013.

---

<sup>200</sup>Parliament UK. Syria and Use of Chemical Weapon <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/130829-0004.htm>. diakses pada 1 Juni 2018



## Lampiran



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

Allison, Graham T., 1969, "*Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*", The American Political Science Review, Vol.63 No.3, Harvard University.

Allison, Graham T., 1971, "*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*", Harvard University.

Williams, Paul., 2004, "*Who's Making UK Foreign Policy*", The Royal Institute of International Affairs.

### JURNAL

A.V Dicey. *an introduction to the study of the law of the constitution*.

Ben, Smith. (2013) *Interntional intervention in Syria appears to be imminent. Is it practical or legal*. *International Affairs and Defence Section*

P. Kapitaniak. *The Executive and Legislative Branches of Government*. [http://www.depa.univ-paris8.fr/IMG/pdf/unit\\_2\\_-\\_legislative\\_executive.pdf](http://www.depa.univ-paris8.fr/IMG/pdf/unit_2_-_legislative_executive.pdf)

*Parliament UK. Publication Parliament. Prime Minister (Office, Role and Fuctions) Bill.*

Philip Leech dan Jamie Gaskarth. (2013). *British Foreign Policy and the Arab Spring*. Plymouth University and BISA British Foreign Policy Working Group Convenor

Strong, James (2015) *Interpreting the Syria vote:parliament and British foreign policy*. The Royal Institute of International Affairs.

*The Institute for Public Policy Research (1991). The Constitution of the United Kingdom*

*UK National Strategy on the Protection of Civilians in Armed Conflict. (2010)*

*United Nation Security Council. Resolution 1441 (2002)*

## WEBSITE

Aulani, Anissa (30 Agustus 2013). “Dari bukti sampai perang irak jegal Cameron soal Suriah”. Kompas Internasional.

---

<http://internasional.kompas.com/read/2013/08/30/0739529/Dari.Bukti.sampai.Perang.Irak.Jegal.Cameron.soal.Suriah>. Di akses pada 26 April 2017.

---

Bahrain & UK sign Defense Cooperation Agreement.

---

<http://www.mofa.gov.bh/Default.aspx?tabid=3182&ItemId=1990>. Diakses pada 19 Oktober 2017

---

BBC (13 Juni 2013). "Konflik Suriah 93.000 Orang Tewas. BBC.

---

[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/06/130613\\_suriah\\_pbb\\_korban\\_konflik](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/06/130613_suriah_pbb_korban_konflik). Diakses pada 7 April 2017.

---

BBC (29 Agustus 2013). "*Perluakah Barat Menyerang Suriah*".

---

[http://www.bbc.com/indonesia/forum/2013/08/130829\\_forum\\_perang\\_suriah](http://www.bbc.com/indonesia/forum/2013/08/130829_forum_perang_suriah).  
Diakses pada 7 April 2017.

---

BBC (11 Februari 2011). "Demonstrasi Bahrain Memasuki hari Ketiga".

[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2011/02/110217\\_bahrain.shtml](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2011/02/110217_bahrain.shtml). Diakses pada  
29 Mei 2017

BBC (15 Maret 2011). "Bahrain King Declares state of emergency after protest."

---

<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-12745608>. Diakses pada 1 Juni  
2017

---

BBC. (23 Februari 2011). "*The 38-year connection between Irish republicans and Gaddafi*".

---

<http://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-12539372>. diakses pada 30  
Mei 2017.

---

BBC (18 Maret 2003). *"Blair loses third minister over Iraq"*.

---

[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/2859189.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/2859189.stm). Diakses pada 1 Mei 2018

---

BBC (2013). "Key Quote: Syria Debate".

<https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-23884550>. diakses pada 1 Juni 2018

BBC (18 Maret 2003) "Blair loses third minister over Iraq".

[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/2859189.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/2859189.stm). Diakses pada 1 Mei 2018

BBC (15 April 2011). *"Timeline: UK's road to action in Libya"*.

---

<https://www.bbc.com/news/uk-politics-12821505>. Diakses pada 11 Oktober 2017.

---

BBC (22 Maret 2013). *"House of Commons debate on Libya action"*.

---

<https://www.bbc.com/news/uk-politics-12809496>. Diakses pada 20 Oktober 2017

---

BBC (31 Januari 2013). We want to stand with you, David Cameron tells Libya.

<https://www.bbc.com/news/uk-politics-21277683>. Diakses pada 1 Mei 2018

BBC (1 Desember 2015). Syria bombing: Where UK parties stand.

<https://www.bbc.com/news/uk-politics-34710658>. Diakses pada 1 Mei 2018

---

BBC (1 Desember 2015). *Syria bombing: Where UK parties stand.*

<https://www.bbc.com/news/uk-politics-34710658>. Diakses pada 1 Mei 2018

BBC News. 2015. Yang perlu Anda ketahui soal pemilu di Inggris.

[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/04/150413\\_pemilu\\_inggris\\_2015](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/04/150413_pemilu_inggris_2015).

Diakses pada 7 Oktober 2017

Brit Politics (2010). "Role of Interest Group. Brit Politic".

<http://www.britpolitics.co.uk/a-level-politics-interest-groups-uk-society>.diakses pada 30 Mei 2017

Castle, Stephen (30 Agustus 2013).” *Britain’s Rejection of Syrian Response Reflects Fear of Rushing to Act.*”New York Times.

<http://www.nytimes.com/2013/08/30/world/middleeast/syria.html>Diakses pada

8 April 2017.

CIA. The World Factbook.



<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html>. di akses pada 7 Oktober 2017

DW (3 Desember 2015).” Aktor Utama Perang Suriah.” DW.

<http://www.dw.com/id/inilah-aktor-utama-perang-suriah/g-18884183>. diakses pada 7 April 2017.

Ian, Chamberlian (29 Desember 2013). “A *breakthrough year for the anti-war Movement*”. Stop the War Coalition.

---

<http://www.stopwar.org.uk/index.php/resources/reports/419-2013-a-momentous-year-for-the-anti-war-movement> Di akses pada 3 Mei 2017

---

GOV UK. “*Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*”

---

[.https://www.gov.uk/government/ministers/foreign-secretary](https://www.gov.uk/government/ministers/foreign-secretary). Di akses pada 30 Mei 2018

---

GOV UK. “*Types of election, referendums, and who can vote*”.

<https://www.gov.uk/elections-in-the-uk>. Diakses pada 7 Oktober 2017

GOV UK. “*The Queen and Government*”.

<https://www.royal.uk/queen-and-government>. Diakses pada 6 Oktober 2017

GOV UK. “*How Government Works*”.

---

<https://www.gov.uk/government/how-government-works>. Diakses pada 6

Oktober 2017

---

GOV UK. “*National Security Council*”.

---

<https://www.gov.uk/government/groups/national-security-council>. Diakses

pada 1 Mei 2018

---

GOV UK. Foreign Affairs.

---

<https://www.gov.uk/government/topics/foreign-affairs>. Diakses pada 11

Oktober 2017

---

GOV UK. “*The Role of Monarchy*”.

---

<https://www.royal.uk/role-monarchy>. Diakses pada 11 Oktober 2017

Hodges, Dan. The Telegraph (30 Agustus 2013). “*Syria was the last straw – I’ve now quit the Labour Party*”.

---

<https://www.telegraph.co.uk/news/politics/labour/10277706/Syria-was-the-last-straw-Ive-now-quit-the-Labour-Party.html>. Diakses pada 1 Mei 2018

---

Jordan, William. You.gov .

---

<https://yougov.co.uk/news/2013/08/30/public-opinion-syria-policy/>. Diakses

pada 30 Mei 2018

---

Liberal Democrats. *“Our Constitution”*.

<https://www.libdems.org.uk/constitution>. diakses pada 9 Oktober 2017

Parliament UK. *Motion of No Confidence*.

---

<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/motion-of-no-confidence/>. Diakses pada 30 Mei 2017

---

Parliament UK. The Two House System.

---

<http://www.parliament.uk/about/how/role/system/> . diakses pada 7 Oktober 2017

---

Parliament UK. Parliament and the Government.

<http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-government/>.diakses pada 12 Oktober 2017

---

Parliament UK. House of Commons. (2015) *“The UK Constitution. Political and Constitutional Reform Committee”*.

<http://www.parliament.uk/business/commons/>. Diakses pada 6 Oktober 2017

Parliament UK. *“Who’s in the house of lords”*.

<http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/>. Diakses pada 6 Oktober 2017

Parliament UK . *“Check and approve Government spending and taxation”*.

<http://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/>. Diakses pada 6 Oktober 2017

Parliament UK . *“Parliament's role”*.

<http://www.parliament.uk/about/how/role>. diakses pada 6 Oktober 2017

Parliament UK . *“Relations with other institutions”*.

<http://www.parliament.uk/about/how/role/relations-with-other-institutions/>.

Diakses pada 6 Oktober 2017

Parliament UK . *“Parliamentary sovereignty”*.

<http://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/>. Diakses pada 6 Oktober 2017

Parliament UK. *“Hung Parliament”*.

<https://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/hung-parliament/>. Diakses pada 7 Oktober 2017

Parliament UK. *“Syria and the Use of Chemical Weapons”*.

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/130829-0001.htm>. Diakses pada 1 Mei 2018

Parliament UK. *"The Middle East: Time for New Realism"*.

<https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldintrel/159/15906.htm>

Diakses pada 19 Oktober 2017

Parliament UK. *"Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options."*

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmfaaff/119/11905.htm>. Diakses pada 19 Oktober 2017

Parliament UK. *"UK's relations with Saudi Arabia and Bahrain"*.

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaaff/writev/bahrain/sab60.htm>. Diakses pada 19 Oktober 2017.

Parkinson, Justin. BBC (28 Agustus 2013). *"Syria: Are UK anti-war protests gaining momentum?"*.

<https://www.bbc.com/news/uk-politics-23867599>. Diakses pada 1 Mei 2018

Paul Webb (2016). Labour Party.

<https://www.britannica.com/topic/Labour-Party-political-party>.diakses pada 8

Oktober 2017

Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris: *“Foreign Secretary discusses middle east with Turkeys foreign minister”*.

---

<https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-discusses-middle-east-with-turkeys-foreign-minister>. diakses pada tanggal 10 Mei 2017

---

Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris: *“Syria PM phone call with president Hollande”*

---

<https://www.gov.uk/government/news/syria-pm-phone-call-with-president-hollande> diakses pada tanggal 10 Mei 2017

---

Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris: *Syria PM Phone call with President Putin*.di akses pada tanggal 10 Mei 2017.

<https://www.gov.uk/government/news/syria-pm-phone-call-with-president-putin>

Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris : *“Syria PM call with Chancelor Merkel”*.

<https://www.gov.uk/government/news/syria-pm-call-with-chancellor-merkel>.Diakses pada tanggal 19 April 2017

Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris: *“PM phone call with President Obama and prime minister Harper”*.



<https://www.gov.uk/government/news/syria-pm-phone-call-with-president-obama-and-prime-minister-harper>, diakses pada 19 April 2017

Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris: *Foreign Secretary discusses motion for Parliamentary debate on Syria*. Diakses pada 19 April 2017 dari

<https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-discusses-motion-for-parliamentary-debate-on-syria>

Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris: *Foreign Secretary discusses motion for Parliamentary debate on Syria*.

<https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-discusses-motion-for-parliamentary-debate-on-syria>.

Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris: *Chemical Weapon use by Syrian Regime UK Government Legal Position*.

<https://www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position-html-version>

Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris: *Foreign Secretary: We cannot allow chemical weapons to be used with impunity*.

<https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-we-cannot-allow-chemical-weapons-to-be-used-with-impunity>. Diakses pada 2 Mei 2018

Pernyataan resmi Pemerintah Inggris: *Foreign Secretary discusses Middle East with Turkey's Foreign Minister*.

<https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-discusses-middle-east-with-turkeys-foreign-minister>. Diakses pada 1 Mei 2018

Pernyataan Resmi Pemerintah Inggris.

<https://www.gov.uk/government/news/updated-british-armed-forces-launch-strike-against-libyan-air-defence-systems>. Diakses pada 1 Mei 2018

Pernyataan resmi Pemerintah Inggris.

<https://www.gov.uk/government/speeches/syria-transcript-of-nick-cleggs-interview>. Diakses pada 1 Mei 2018

Press Release Pemerintah Inggris (25 September 2013). "Nick Clegg *pledges £100 million aid for Syria*".

<https://www.gov.uk/government/news/deputy-prime-minister-pledges-100-million-aid-for-syria>. Diakses pada 1 Juni 2018

Press Release Pemerintah Inggris. *Policy paper 2010 to 2015 government policy: peace and stability in the Middle East and North Africa* .

<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-peace-and-stability-in-the-middle-east-and-north-africa/2010-to-2015-policy-peace-and-stability-in-the-middle-east-and-north-africa>

[government-policy-peace-and-stability-in-the-middle-east-and-north-africa](#). Di akses pada 19 Oktober 2017

Ralph Charles (5 Mei 2017). "*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*".

---

<https://www.britannica.com/place/United-Kingdom>. Di akses pada 20 Mei 2017

---

Robert, Winnet (29 Agustus 2013). *Syria Crisis: not to war, blow to Cameron*. TheTelegraph.

---

<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/10275158/Syria-crisis-No-to-war-blow-to-Cameron.html>. Diakses pada 29 April 2017

---

Robbins, James. (2008). BBC. Cameron's Britain: Foreign policy.  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/7464427.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7464427.stm). Diakses pada 7 Oktober 2017

---

Roger Darlington. "*A Short Guide to the British Political System*".  
<http://www.rogerdarlington.me.uk/Britishpoliticalsystem.html>. diakses pada 8 Oktober 2017

Robert Booth. (2011) The Guardian. "*Bahrain uses UK-supplied weapons in protest crackdown*".

<https://www.theguardian.com/world/2011/feb/17/bahrain-crackdown-uk-arms-sales>. Diakses pada 19 Oktober 2017

Stratton, Allegra. The Guardian (14 Maret 2011). *"Libya no-fly zone supported by Ed Miliband"*.

<https://www.theguardian.com/world/2011/mar/14/libya-no-fly-zone-hague>.

Diakses pada 20 Oktober 2017

The Guardian (28 Agustus 2013). *"Syria crisis: UK and US finalise plans for military strikes"*.

<https://www.theguardian.com/world/2013/aug/27/uk-us-strikes-syrian-regime>.

Diakses pada 2 Mei 2018

The political system of the United Kingdom.

[https://www.expatica.com/uk/about/The-political-system-of-the-United-Kingdom\\_103179.html](https://www.expatica.com/uk/about/The-political-system-of-the-United-Kingdom_103179.html) diakses pada 6 Oktober 2017

The Telegraph (30 Agustus 2013). *Ed Miliband: PM 'cavalier and reckless' on*

*Syria*. <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/ed-miliband/10274268/Ed-Miliband-Syria-evidence-should-precede-decision.html>. Diakses pada 28 April 2017

UN News Centre. (27 Agustus 2013). *"Clear and convincing' evidence of chemical*

*weapons use in Syria, UN team reports*". Diakses pada 29 Mei 2017  
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45856#.WTTnhEWGPIU>

VOA. (20 Oktober 2011) Kontroversi Cirikan 42 Tahun Pemerintahan Gaddafi.

Diakses pada 30 Mei 2017

<https://www.voaindonesia.com/a/kontroversi-cirikan-42-tahun-pemerintahan-gaddafi->

Watt, Nicholas. The Guardian (2013). "Ed Miliband hardens criteria for Syria strike".

<https://www.theguardian.com/world/2013/sep/02/ed-miliband-syria-strike>.

diakses pada 1 Juni 2018

White, Michael. The Guardian (29 Agustus 2013). "*Syria: after years of distancing, how special is the US-UK relationship?*".

<https://www.theguardian.com/world/2013/aug/29/syria-us-uk-special-relationship>. diakses pada 1 Mei 2018/

